CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT

EEN VERKENNEND ADVIES

No. 85, mei 2013

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS
AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden commissie nexus Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Leden	Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
	Dr. N. van Dam
	Mw. mr.dr. B.T. van Ginkel
	Mw. prof.dr. M. de Goede
	Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
	Gen.- maj. der mariniers b.d. mr. drs. C. Homan
	Prof.dr. E.J. Koops
	Dr. A.R. Korteweg
	Mw. dr. W. Verkoren
Secretaris	Drs. J. Smallenbroek

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 8

I Nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit 9

I.1 Grensoverschrijdende criminaliteit 9

Kenmerken 9

Verschijningsvormen 11

Rol van Nederland 11

I.2 Corruptie 12

Definitie 12

Functies in de samenleving 13

Effecten van corruptie 15

I.3 Instabiliteit 17

I.4 Nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit 19

Relaties tussen criminele samenwerkingsverbanden en de staat 19

Relaties tussen criminele netwerken en de lokale bevolking 20

Kwetsbaarheid van landen voor grensoverschrijdende misdaad 21

Conclusie 22

II De profijtelijkheid van enkele vormen van grensoverschrijdende misdaad 24

II.1 Mensenhandel 24

Het Chinese model 24

Het Slavische model (post Sovjet georganiseerde misdaad) 25

De Sinaï 25

Overeenkomsten en verschillen 26

II.2 Afghanistan / heroïne 27

II.3 Colombia / cocaïne 29

II.4 Illegale wapenhandel 32

De keten van wapenhandel: productie en handel 32

Juridisch kader 34

II.5 Democratische Republiek Congo / illegaal profijt van de winning van grondstoffen 37

De keten 38

Maatregelen om profijt van krijgsheren te verminderen 38

Conclusie 41

II.6 Meer aanknopingspunten voor beleid 44

III Vier benaderingen voor bestrijding van de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit 46

III.1 Preventieve benadering 46

III.1.1 Voorwaardenscheppende maatregelen 46

Bevorderen van de rechtsstaat 46

Sociaaleconomische ontwikkeling 49

III.1.2 Intelligence 50

III.1.3 Verstoring 51

III.2 Strafrechtelijke benadering 52

Vormen van bilaterale en internationale samenwerking 53

Wederzijdse erkenning en harmonisatie 54

Beperkingen van de strafrechtelijke benadering 57

Inzet bijzondere middelen 58

III.3 Bestuurlijke benadering 59

III.4 Financiële benadering 62

Verdragen en internationale organisaties 64

Voorkomen van witwassen 66

Financieel opsporen 67

Vervolgen 68

Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring van in beslag genomen vermogen 70

Beperkingen van de financiële benadering 70

Kritiek op het wereldwijde systeem tegen witwassen 73

III.5 De nexus in instabiele staten 74

Obstakels voor bevordering van goed bestuur en de rechtsstaat 74

Economisch beleid 75

Een regionale benadering 77

III.6 Conclusie 78

IV Conclusies en aanbevelingen 81

Samenwerking op internationaal niveau 82

EU / Schengen 85

Samenwerking op nationaal niveau 86

Bijlage I Verschijningsvormen van grensoverschrijdende criminaliteit 88

Vormen, omvang en gevolgen van grensoverschrijdende criminaliteit 88

Mensen 88

Mensenhandel 88

Mensensmokkel 90

Verdovende middelen 91

Cocaïnehandel 92

Heroïnehandel 93

Synthetische drugs 93

Cannabis 94

Goederen 94

Illegale wapenhandel 94

Milieucriminaliteit 95

Handel in namaakproducten 97

Overige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit 98

Maritieme piraterij 98

Cybercrime 99

BTW-fraude 100

Witwassen, corruptie, documentfraude en geweld 102

Bijlage II Adviesaanvraag

Bijlage III Overzicht van geraadpleegde personen

Bijlage IV Gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De AIV ontving in januari 2012 een adviesaanvraag over de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit (zie bijlage II). De AIV begon in juni 2012 met de beantwoording, omdat voordien andere advieswerkzaamheden dienden te worden voltooid. De AIV heeft een commissie ingesteld om het onderhavige advies voor te bereiden met als voorzitter prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (AIV, Commissie Vrede en Veiligheid) en als leden mw. prof.dr. M.G.W. den Boer (Commissie Europese Integratie), dr. N. van Dam (Commissie Vrede en Veiligheid), mw. mr.dr. B.T. van Ginkel (Commissie Vrede en Veiligheid), mw. prof.dr. M. de Goede (Commissie Vrede en Veiligheid), prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (Commissie Mensenrechten), Gen.-maj. der mariniers b.d. mr.drs. C. Homan (Commissie Vrede en Veiligheid), prof.dr. E.J. Koops (Commissie Mensenrechten), dr. A.R. Korteweg (Commissie Vrede en Veiligheid) en mw. dr. W. Verkoren (Commissie Vrede en Veiligheid). Als ambtelijke contactpersoon trad op drs. G.W.F. Vigeveno. Het secretariaat werd gevoerd door drs. J. Smallenbroek, ondersteund door de heren R. van Kampen, C. Rutting en A.L.M. van Nieuwland (stagiairs). In bijlage III zijn de namen opgenomen van personen met wie de commissie heeft gesproken. De commissie dankt hen voor hun bijdrage.

Dit advies is uitgebreid besproken in de vergadering van de AIV van 5 april 2013 en definitief vastgesteld op 13 mei 2013.

Inleiding

De adviesaanvraag over de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit bestrijkt een breed terrein. Elk van de drie begrippen is complex en de verbanden daartussen vergroten die complexiteit. In de adviesaanvraag worden uiteenlopende aspecten van grensoverschrijdende criminaliteit genoemd, waaronder de destabiliserende effecten in sommige landen, de greep van criminelen op exploitatie van natuurlijke rijkdommen, de rol van en effecten op ontwikkelingssamenwerking, Nederlandse inspanningen ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en inspanningen van de EU en andere internationale organisaties. De regering stelde de AIV diverse vragen over deze onderwerpen. Met de tijd en middelen die de AIV heeft, heeft de AIV zich beperkingen moeten opleggen. Er zijn bovendien lacunes in de (wetenschappelijke) kennis over de verbanden tussen grensoverschrijdende criminaliteit, corruptie en instabiliteit en wat Nederland daartegen kan bijdragen. Het was daarom noodzakelijk de beantwoording toe te spitsen. De AIV heeft zich vooral op de vraag gericht hoe de profijtelijkheid van grensoverschrijdende criminaliteit kan worden verminderd. Dit biedt een perspectief waarmee het zeer brede terrein vanuit één invalshoek kan worden bekeken. Immers, vrijwel alle vormen van grensoverschrijdende criminaliteit hebben gemeen dat criminelen hun opbrengsten willen benutten en een deel daarvan op een of andere wijze in het economisch verkeer willen brengen. Kinderporno en terrorisme zijn daar relatieve uitzonderingen op. Andere belangrijke methoden om de criminaliteit terug te dringen worden minder uitvoerig behandeld. Dat kan desgevraagd in vervolgadviezen. Dit advies heeft daarom het karakter van een verkenning van de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit.

In het eerste hoofdstuk zal de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit worden geschetst. Eerst zullen de begrippen worden toegelicht en vervolgens worden enkele verbanden tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit geschetst.

In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op enkele verschijningsvormen van grensoverschrijdende criminaliteit waarvan bekend is dat zij zeer profijtelijk zijn en die samenhang vertonen met instabiliteit en corruptie. Achtereenvolgens zijn dit mensenhandel, drugshandel, wapenhandel en illegaal profijt van grondstoffenwinning in de Democratische Republiek Congo.

Het derde hoofdstuk behandelt vier benaderingen voor de bestrijding van criminaliteit: de preventieve, de strafrechtelijke, de bestuurlijke en de financiële. Bij elke benadering wordt een aantal instrumenten genoemd voor de bestrijding van criminaliteit. Vervolgens wordt de nexus in instabiele staten besproken.

In het laatste hoofdstuk volgen conclusies en aanbevelingen.

In het rapport worden diverse gegevens gepresenteerd, bijvoorbeeld over de geschatte omzet of de vermoedelijke winst van bepaalde vormen van criminaliteit of aantallen misdrijven. De AIV wil benadrukken dat uit de aard van criminaliteit volgt dat geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over het aantal misdrijven en de financiële baten. Criminaliteit speelt zich immers zoveel mogelijk in het verborgene af. Niettemin heeft de AIV gemeend dat het nuttig is om beschikbare cijfers te vermelden omdat zij een zekere indruk geven van de relatieve omvang van verschijningsvormen van criminaliteit, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat het om ruwe schattingen gaat.

I Nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit

Het in kaart brengen van de verbindingen tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit is geen gemakkelijke opdracht, maar terecht door de regering als een belangrijk vraagstuk aangemerkt. Zoals uit de hierna volgende tekst zal blijken, voeden de drie kwesties elkaar in sterke mate, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor zowel arme als rijke landen. Met 'nexus' bedoelen we een geheel van verbindingen, een nauwe band, die bepalend is voor het voortbestaan dan wel het terugdringen van elk van deze drie onwenselijke verschijnselen. Voor Nederland en Europa betekent de 'nexus' dat de bestrijding van misdaad, ook dichtbij huis, bemoeilijkt wordt door het voortbestaan van de andere verschijnselen. Voor ontwikkelingslanden, met name instabiele of fragiele landen, draagt de 'nexus' bij aan het voortduren van conflicten en onrechtvaardigheid, onder meer omdat rebellen hun strijd via criminele netwerken financieren en omdat corrupte en met criminaliteit geassocieerde overheden aanleiding geven tot verzet. In veel gevallen gaan criminele trajecten die verband houden met corruptie en instabiliteit gepaard met ernstige mensenrechtenschendingen en humanitaire noodsituaties. De kosten in termen van menselijk leed kunnen nauwelijks worden overschat.

I.1 Grensoverschrijdende criminaliteit

Hoewel grensoverschrijdende criminaliteit een fenomeen is dat al lange tijd bestaat, staat het nog niet zo lang hoog op de internationale politieke agenda. Onder invloed van de mondialisering en technische ontwikkelingen is het probleem in omvang toegenomen en complexer van aard geworden. Dit was reden in 2000 de *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (UNTOC, ook wel de Palermo Conventie genoemd) overeen te komen, die in 2003 in werking trad. Er zijn nog vele andere verdragen en internationale instellingen die specifieke vormen van grensoverschrijdende criminaliteit tot onderwerp hebben.

Kenmerken
Grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit is een veelkoppig monster, waarvoor geen internationaal overeengekomen definitie bestaat. Zelfs UNTOC bevat geen definitie. Artikel 2 onder a van dit verdrag definieert wat onder een georganiseerde criminele groep wordt verstaan:

- een groep van drie of meer personen, die enige tijd bestaat;
- die handelt met als doel het plegen van minstens één misdaad waarop een gevangenisstraf van minstens vier jaar staat;
- met het doel direct of indirect een financieel of ander materieel voordeel te behalen.

UNTOC verplicht partijen bij het verdrag georganiseerde criminaliteit strafbaar te stellen. De conventie is uitsluitend van toepassing op georganiseerde misdaad die een grensoverschrijdend karakter heeft. Het grensoverschrijdende karakter van een misdaad kan volgen uit verschillende aspecten, bijvoorbeeld doordat een misdrijf is gepleegd in meer dan één staat, werd voorbereid in het buitenland, werd gepleegd door een samenwerkingsverband dat internationaal opereert, of doordat een misdrijf internationale implicaties heeft. Verder stelt UNTOC dat het doel van de groep financieel of ander materieel voordeel moet zijn; criminele activiteiten die uitsluitend politieke doelen beogen – zoals terrorisme – vallen buiten het kader van UNTOC. Feitelijk omvat deze omschrijving alle winstgevende criminele activiteiten met internationale gevolgen. In dit advies wordt met grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit zoals hierboven omschreven.

Nieuwe technologie en de (daaraan gerelateerde) mondialisering hebben een gunstiger omgeving voor grensoverschrijdende criminaliteit gecreëerd.[1] Communicatie- en transportmogelijkheden zijn verbeterd. Het verkeer van mensen, goederen, diensten, kapitaal en informatie is zeer sterk gegroeid. Het wordt steeds moeilijker toezicht uit te oefenen op deze aanzienlijke verkeersstromen, zodat illegaal verkeer grote kans heeft onontdekt te blijven. De verbetering van transportmogelijkheden maakt het ook mogelijk slechts voor enkele dagen naar Nederland te reizen, misdaden te plegen en weer te vertrekken. Mobiele bendes zijn in opkomst.[2] Zelfs de economische crisis in Europa blijkt voor sommige criminele groepen een kans te zijn. Europol stelt dat de economische crisis niet heeft geleid tot een toename van georganiseerde criminaliteit, maar wel in een verschuiving van activiteiten. Zo worden niet langer alleen luxe goederen nagemaakt, maar ook dagelijkse producten zoals schoonmaakmiddelen. Ondanks de economische crisis is illegale migratie niet afgenomen; daarvoor zijn de ongelijkheden in de wereld nog te groot.[3] De zwakte van de internationale rechtshandhaving en van internationaal bestuur maakt de grensoverschrijdende criminaliteit aantrekkelijk voor criminelen.

Grensoverschrijdende misdaad is in het algemeen zeer fluïde; hij past zich snel aan de ‘markt’ en aan de veranderende wetgeving aan. Grensoverschrijdende misdaad voltrekt zich vaak in anonimiteit; er wordt gebruik gemaakt van façadeconstructies, valse identiteiten, schimmige bedrijfsconstructies, et cetera. Daarnaast zijn criminele organisaties niet altijd op één vorm van criminaliteit gericht, maar opereren zij op een veel breder terrein (diversificatie). Grensoverschrijdende criminaliteit kan worden gepleegd door hiërarchische georganiseerde bendes zoals de Italiaanse maffia, het Cali- of Medellínkartel, of de Japanse Yakuza, maar kan ook worden gepleegd door een netwerk van vele actoren die zijn verspreid over de gehele wereld, die op ad-hocbasis met elkaar samenwerken. Dergelijke netwerken kunnen zeer flexibel opereren. Het internet en andere moderne technologieën maken samenwerking over grote afstanden mogelijk. Het is niet langer noodzakelijk dat criminelen die willen samenwerken, elkaar fysiek ontmoeten. Deze kenmerken van grensoverschrijdende criminaliteit maken het een lastig grijpbaar fenomeen. Men spreekt daarom dan ook wel van criminele samenwerkingsverbanden of netwerken in plaats van criminele groepen of bendes.[4]

Terrorisme valt buiten het bestek van dit advies omdat het primair politieke doelstellingen heeft, terwijl de meeste grensoverschrijdende criminaliteit primair een winstoogmerk heeft. Niettemin kan er een verband tussen terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit bestaan.[5] Soms wordt terrorisme gefinancierd uit criminele activiteiten, zoals handel in verdovende middelen of wapenhandel. In dat verband wordt bijvoorbeeld naar de *Fuerzas*

1 C.J.C.F. Fijnaut en L. Paoli, Organised crime and its control policies. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 14(3), pp. 315-318.

2 M.G.W. den Boer, ‘New Mobile Crime’, in Peter Burgess (ed.), *Handbook of New Security Studies*, Routledge, 2010, pp. 253-262.

3 Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment, Den Haag, 2013, p. 10.

4 P.C. van Duyne en M. Levi, *Drugs & Geld: Misdaadgeld-beheer en drugsmarkten in Europa*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2009, p. 67.

5 T. Makarenko, ‘The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism’, *Global Crime*, Vol. 6, No. 1 (February 2004), pp. 129-145.

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) verwezen. Op den duur kan het politieke motief daarbij op de achtergrond raken. Omgekeerd kunnen criminele organisaties zich bedienen van politieke retoriek of terroristische middelen. Criminele organisaties doen dat niet om materieel gewin te behalen of de politieke status quo te veranderen, maar bijvoorbeeld om concurrenten uit te schakelen of misdaadbestrijders te intimideren.[6] Zo pleegde de Italiaanse maffia aanslagen op misdaadbestrijders om de opsporing en vervolging tegen te werken. In burgeroorlogen komt het voor dat criminelen het gezagsvacuüm gebruiken om onder de dekmantel van militaire strijd criminele activiteiten uit te breiden, zoals de Arkan Tijgers in het voormalige Joegoslavië. Het onderscheid tussen criminele samenwerkingsverbanden en terroristische organisaties is niet altijd scherp, men zou kunnen spreken van een continuüm van terrorisme en georganiseerde misdaad. Criminele samenwerkingsverbanden en terroristische groepen kunnen verschuiven op dit continuüm, waardoor het onderscheid tussen de twee verwatert. Verder kunnen criminele en terroristische groepen allianties aangaan, ook met politieke en religieuze stromingen. Dit advies gaat alleen in op illegale activiteiten met een winstoogmerk.

Verschijningsvormen
In bijlage I is een overzicht opgenomen van diverse vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, dat niet uitputtend is. Het doel is zichtbaar te maken hoe divers het begrip grensoverschrijdende criminaliteit is. Onder dit begrip vallen onder andere mensenhandel, mensensmokkel, handel in verdovende middelen (heroïne, cocaïne, cannabis, synthetische drugs), illegale wapenhandel, illegaal dumpen van schadelijk afval, illegale handel in natuurlijke rijkdommen, handel in namaakproducten, maritieme piraterij, cybercrime (zoals identiteitsdiefstal en verspreiding van kinderporno) en btw-fraude. Daarnaast zijn witwassen, corruptie, documentenfraude en geweld op zich strafbaar in vele landen en tegelijk middelen waarvan criminelen gebruik maken om misdaden te plegen en door te dringen in de legale samenleving.

Rol van Nederland
Nederland is voor vrijwel alle vormen van grensoverschrijdende criminaliteit een bestemmingsland, dat wil zeggen dat in Nederland vraag is naar illegale goederen of diensten die worden geïmporteerd. Europol stelt dat Nederland tevens een vooraanstaande rol speelt als transitland, namelijk in de doorvoer van diverse illegale goederen (drugs, namaakgoederen, milieuafval) en diensten (bijvoorbeeld mensenhandel). Een recent rapport van Europol en het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*[7] stelt dat Nederland een belangrijke rol speelt in de doorvoer van cocaïne, dat het een bron en exporteur is van cannabis, en dat Nederland het centrum vormt van de ecstasy-productie en -uitvoer. Europol wijt dat aan de goede infrastructuur en de nabijheid van winstgevende markten. Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD, inmiddels opgegaan in de Nationale Politie) stelt dat Nederland een transitmarkt is voor drugs, mensenhandel, mensensmokkel en vuurwapens.[8] Gezien de omvang van de handelsstromen die via de Nederlandse havens en vliegvelden gaan, is het fysiek niet mogelijk alle goederen te controleren. Controle van

6 Zie bijvoorbeeld: P. Arlacchi, *Mafia Business: the Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, Verso, New York, 1986.

7 Europol and European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, EU Drugs Markets Report: A Strategic Analysis*, 31 January 2013. Zie: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/att-194336-en-td3112366enc-final2.pdf>, geraadpleegd op 1 februari 2013.

8 KLPD, *Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer 2012, p. 238.

alle vracht in havens en op luchthavens zou tot onaanvaardbare vertragingen leiden in het vrachtverkeer. Overigens is Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk relatief succesvol met de intercepties van drugstransporten.

I.2 Corruptie

Definitie

Onder het begrip corruptie vallen uiteenlopende verschijnselen, zoals omkoping, nepotisme, verduistering of illegale financiering van verkiezingscampagnes. Landen hanteren verschillende juridische definities voor specifieke vormen van corruptie. Wat in het ene land strafbaar is, hoeft dat in een ander land (nog) niet te zijn. Een algemene definitie van corruptie die wereldwijd toepasbaar is en die alle vormen van corruptie dekt, is dan ook moeilijk te formuleren.[9] In de meeste internationale overeenkomsten, zoals de *United Nations Convention Against Corruption,* de *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)[10] en de *Criminal Law Convention on Corruption* en de *Civil Law Convention on Corruption,* beide van de Raad van Europa, treft men geen algemene definitie aan van corruptie, maar operationele definities van vormen van corruptie. De genoemde internationale overeenkomsten verplichten partijen bij de verdragen specifieke vormen van corruptie strafbaar te stellen, zoals omkoping van nationale en buitenlandse functionarissen, verduistering, wederrechtelijke toe-eigening en ambtsmisbruik.

Internationale organisaties zoals het *UN Global Programme against Corruption*, de Wereldbank en UNDP hanteren een brede omschrijving voor corruptie: '*misuse of entrusted power for private gain*'. Deze omschrijving dekt veel corrupte praktijken. De omschrijving omvat ook het misbruik van bevoegdheden om niet-financiële voordelen te behalen. Omkoping, verduistering en fraude leveren vaak financieel voordeel op, maar nepotisme en particularisme niet. Onder deze definitie valt ook het misbruik van gezag om anderen voordeel te bezorgen; het hoeft niet noodzakelijk om eigen voordeel te gaan. Deze omschrijving is daarnaast van toepassing op anderen dan overheidsambtenaren. Zo maakt een personeelsfunctionaris van een bedrijf die zijn positie gebruikt om een niet-gekwalificeerd familielid een baan te bezorgen, misbruik van de hem of haar toevertrouwde bevoegdheid met een voordeel voor anderen. Verder valt onder deze omschrijving gedrag dat in veel landen strijdig is met een maatschappelijke norm, maar niet strafbaar is. Soms wordt gedrag wel als corrupt gezien, maar is het (nog) niet strafbaar.

Een nadeel van de genoemde definitie is dat het woord misbruik verwijst naar een norm die maatschappelijk of juridisch is bepaald.[11] Verschillende samenlevingen hanteren andere (maatschappelijke of juridische) normen. Er bestaan dan ook verschillen in opvatting over

9 Zie artikel I, lid 2, Explanatory report to The Criminal Law Convention on Corruption, Raad van Europa.

10 De OESO heeft onlangs de toepassing van de Conventie in Nederland geëvalueerd: OECD, *Phase 3 Report on Implementing the OECD anti-Bribery Convention in The Netherlands*, December 2012. Zie: <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/NetherlandsPhase3ReportEn.pdf>, geraadpleegd op 27 februari 2013.

11 Voor een bespreking van definities van corruptie zie: J.A. Gardiner, 'Defining Corruption' en M. Philp, 'Conceptualizing Political Corruption', beide in A.J. Heidenheimer, M. Johnston (ed.), *Political corruption, concepts and contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London 2009, respectievelijk pp. 25-40 en pp. 41-58.

wat corruptie inhoudt en (derhalve) verschillen in de strafbaarstelling van gedrag. Dat kan internationale samenwerking in de weg staan. Bovendien kunnen ook binnen dezelfde samenleving maatschappelijke en juridische normen van deelgroepen verschillen. De inhoud van het begrip corruptie is in de loop van de tijd veranderd, ook in Europa. Zo werden in Europa tot aan het einde van de 18de eeuw diverse openbare ambten verkocht. Het ambt werd in die tijd dan ook meer als een persoonlijk bezit gezien dan als een publieke taak.[12] Dit voorbeeld laat ook zien dat deze omschrijving een scherp onderscheid veronderstelt tussen publiek en privaat. Dat onderscheid was in het verleden in westerse landen niet duidelijk en tegenwoordig is de grens tussen publiek en privaat in diverse landen nog niet scherp getrokken, of is anders gedefinieerd dan in westerse landen. Als het onderscheid tussen publiek en privaat – feitelijk of normatief – vrijwel afwezig is, dan kan het bestuur een patrimoniaal karakter hebben. Bestuurders in patrimoniale regimes beschouwen hun functie als persoonlijk bezit en delen middelen (bijvoorbeeld banen) uit als persoonlijke gunsten aan loyale volgelingen. Dat komt ook nog voor in sectoren van ontwikkelde staten met een functionerende rechtsstaat.

Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van corruptie: *grand* en *petty corruption*. *Grand corruption* is een categorie waarbij (grote) bedrijven, andere instellingen of personen (eenmalig) grote bedragen aan hoge politici of functionarissen betalen om tenders voor contracten te winnen of andere zakelijke voordelen te behalen. Het gaat dan om aanzienlijke bedragen, die moeten worden verborgen of witgewassen. Bij *petty corruption* gaat het om kleine bedragen die aan lagere (uitvoerende) functionarissen moeten worden betaald om een dienst 'sneller' geleverd te krijgen of toegang te krijgen tot diensten. Deze vorm van corruptie vindt plaats in de dagelijkse uitvoering van bestaande wetten en andere regels. Degenen die betalen zijn de bevolking en kleine organisaties. De ontvangers zijn corrupte functionarissen die dagelijks contact hebben met het publiek en aan veel personen een klein bedrag kunnen vragen. Deze inkomsten zijn meestal een aanvulling op hun reguliere inkomen en worden dan ook vaak geconsumeerd in de formele economie. Er is meestal geen noodzaak dit geld wit te wassen via ingewikkelde constructies.

Nederland scoort op de *Corruption Perceptions Index* 2011 van *Transparency International* 8,9 op een schaal van 0 (hoge corrruptie) tot en met 10 (geen corruptie). De index meet niet het werkelijke niveau van corruptie, maar de perceptie van corruptie, zoals gemeten in opiniepeilingen. Dat betekent dat Nederland wordt gezien als een land met weinig corruptie in de publieke sector. In vergelijking met andere landen scoort Nederland goed; Nederland staat op de zevende plaats van de index. Het blijft niettemin zaak alert te reageren op corruptiemogelijkheden en deze effectief te bestrijden wegens het risico van machtsmisbruik en ondermijning van deugdelijk bestuur.

Functies in de samenleving

Corruptie kan belangrijke functies vervullen in een samenleving. Door middel van corruptie kunnen politici politieke steun verwerven en kunnen zakenlieden hun belangen proberen te beschermen. Voor burgers kan het een overlevingsstrategie zijn.

Corruptie kan een middel zijn voor de politieke leiding van een land om publieke steun te mobiliseren en te behouden; corruptie kan zo de politieke status quo versterken. Door aanhangers te benoemen in functies kan een leider zijn achterban belonen, zeker indien die functies mogelijkheden bieden om steekpenningen te vergaren. Ook kan een politieke

12 H. van den Heuvel, *Moraal van de Macht: Historisch portret van de integriteit van de staat*, Walburg Pers, Zutphen 2010.

leider materiële gunsten verdelen onder een deel van zijn aanhangers. Deze materiële gunsten kunnen gefinancierd zijn uit corruptie. Crouch beschrijft hoe onder Soeharto een dergelijk patronagesysteem de stabiliteit op korte termijn in Indonesië bevorderde.[13]
De economische vooruitgang in Indonesië creëerde steeds weer nieuwe middelen en mogelijkheden, waarmee aanhangers konden worden beloond. Zo konden nieuwe functies worden gecreëerd in (nieuwe) staatsbedrijven, of handelsmonopolies worden geschonken aan particuliere bedrijven. Veel particuliere bedrijven waren gelieerd aan militairen en kregen een voorkeursbehandeling van de regering. Crouch stelt dat de meeste militairen in Indonesië tijdens het bewind van Soeharto het gebruik van hun officiële functie om collega's, familieleden en vrienden – al dan niet tegen 'commissie' – te bevoordelen als normaal beschouwden.[14]

De leden van een patronagenetwerk kunnen van mening zijn dat hun gedrag niet in strijd is met een norm. Patronagesystemen zijn stelsels van sociale verplichtingen tussen personen (bijvoorbeeld familieleden) waaraan men zich niet eenvoudig kan onttrekken. Patronagesystemen zijn gebaseerd op een maatschappelijke norm om anderen in het patronagenetwerk voordelen toe te spelen. De betrokken personen zien patronage meestal niet als een vergrijp. Dit maakt het moeilijk – of zelfs onmogelijk – voor overheidsdienaren zich onafhankelijk en neutraal op te stellen. Hun functie vereist dat zij alle burgers gelijk behandelen op basis van onpartijdige, neutrale criteria, terwijl hun netwerk verwacht dat zij handelen op basis van persoonlijke overwegingen. Terwijl corrupt gedrag in strijd is met een juridische norm, kan dat gedrag juist wel conform sociale verplichtingen zijn.[15]

Patronagenetwerken zijn gerelateerd aan cliëntelisme. Cliëntelisme is de uitwisseling van middelen voor politieke steun. Het betreft geen eenmalige uitwisseling, maar een persoonlijke relatie over langere tijd. De uitwisseling heeft betrekking op een breed scala aan goederen en diensten. De uitwisseling hoeft niet gelijktijdig plaats te vinden, maar een partij kan een prestatie leveren op een ander moment dan de tegenprestatie van de ander. De relatie is gebaseerd op het vertrouwen dat beide partijen hun verplichtingen over een langere periode zullen nakomen. Bovendien gaat het om een persoonlijke relatie tussen twee ongelijke partijen, waarbij de patroon een sterkere positie heeft dan de cliënt. Vaak heeft de cliënt geen keuze uit meerdere patronen en is de cliënt afhankelijke van zijn patroon. De patroon heeft gewoonlijk meerdere cliënten en kan wel kiezen. Cliëntelisme komt vooral voor in een context waarbij de toegang tot bepaalde goederen of diensten voor de cliënt primair verloopt via de patroon. Andere bronnen zijn schaars, bijvoorbeeld omdat de overheid weinig diensten levert.[16]

Patronage hangt ook samen met de structuur van een economie. Waar de staat afhankelijk is van grondstoffenrijkdom (of ontwikkelingshulp) is sprake van een zogenoemde renteniers-economie. In een markteconomie, zoals wij die kennen in westerse landen, verkrijgt de overheid haar inkomsten voor een belangrijk deel uit belastingen, welke worden geheven over

13 H. Crouch, Patrimonialism and Military Rule in Indonesia, *World Politics*, Vol. 31, No. 4 (July 1979), pp. 571-587.

14 Idem, p. 577.

15 P. Chabal en J. Daloz, *Africa Works*, James Currey Publishers, Oxford 1999.

16 T. Hilgers, Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and among Analytical Levels, *Theory and Society*, Vol. 40, No. 5, (September 2011), pp. 567-588.

de salarissen en winsten die voortkomen uit werk en ondernemerschap. In een renteniers-economie bestaan inkomsten echter vooral uit zogenoemde *rents* en niet uit belastingen. *Rents* komen voort uit grondstoffenrijkdom, buitenlandse hulp, of uit het manipuleren van prijzen door de overheid. De overheid heeft de controle over zulke *rents* en is daarbij grotendeels onafhankelijk van de economische activiteit van haar burgers.[17] Voor burgers die hun rijkdom willen vergroten is het zaak om toegang te krijgen tot deze *rents*. Dit maakt een regeringspositie een waardevol bezit. Dat is één van de redenen waarom in grondstoffenrijke landen zoveel vaker oorlogsgeweld voortkomt: de regering is een bron van rijkdom en daarmee inzet van conflicten. Voor wie een regeringspost geen realistische optie is, is het zaak om connecties op te bouwen met overheidsfunctionarissen. Deze connecties nemen meestal de vorm aan van patronagenetwerken. Een rentenierseconomie hangt dus samen met zowel conflict als met patronage. De opbouw van formele instituties als onderdeel van staatsopbouwstrategieën in fragiele staten heeft in zo'n context vaak weinig effect. Dit leidt vaak tot een neo-patrimoniale situatie waarbij nieuwe bureaucratieën worden aangewend voor het distribueren van inkomsten volgens een patronagelogica.

Neo-patrimonialisme is een mengeling van rationeel bureaucratische macht en controle op basis van persoonlijke relaties door een patroon. De formele structuur is sterk vergelijkbaar met een moderne bureaucratie, maar persoonlijke relaties tussen mensen bepalen in grote mate de uitkomst van bureaucratische processen (beleid en beleidsbeslissingen). Het effect is dat politieke en administratieve systemen persoonlijke en groepsbelangen dienen. Deze gezagspatronen zijn moeilijk te doorbreken, omdat de staat gevangen is in een overeenkomst tussen verschillende en rivaliserende delen van de elite over de verdeling van inkomsten, waardoor de vrede bewaard blijft. Deze overeenkomst dient de belangen van de elite en kan sociaaleconomische ontwikkeling belemmeren. Het vertrouwen van de bevolking in de overheid kan daardoor op termijn worden ondermijnd. [18]

Ook het introduceren van verkiezingen leidt meestal niet als zodanig tot werkelijke verandering. Verkiezingen hebben in een dergelijke context enkel als functie om deze banden te bestendigen. Burgers stemmen niet op basis van een afweging van beleid maar naar gelang het patronagenetwerk waartoe ze behoren.

Bedrijven die de juiste politieke connecties hebben, verkrijgen daarmee een zekere mate van zekerheid en voorspelbaarheid die ze nodig hebben. Conflicten kunnen worden voorkomen of opgelost door een beroep te doen op de beschermheer. In landen met een zwakke rechtsstaat kan het voor een bedrijf een goede strategie zijn om zich onder de bescherming van een politicus te plaatsen, in ruil voor bijdragen aan zijn politieke activiteiten. Tegelijk is evident dat dergelijke praktijken de markt verstoren. Niet de concurrentie op prijs of kwaliteit geeft de doorslag voor het voortbestaan van een bedrijf, maar de mate waarin het de juiste politieke connecties heeft.

Effecten van corruptie

Er zijn veel studies gedaan naar de effecten van corruptie, waarvan de meeste zijn uitgevoerd in ontwikkelingslanden. In een synthesestudie concluderen Ugur en Dasgupta

17 M. Dauderstädt, A. Schildberg (ed.), *Dead Ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates,* Campus, Frankfurt, New York 2006.

18 L. Anten, I. Briscoe, M. Mezzera (Clingendael Conflict Research Unit); *The Political Economy of State-building in Situations of Fragility and Conflict: from Analysis to Strategy*, The Hague, January 2012, pp. 12-13.

dat corruptie een negatieve invloed heeft op economische groei, maar dat deze invloed verschilt tussen landen en in de tijd. Deze verschillen hangen onder andere af van het niveau van sociaaleconomische ontwikkeling en de kwaliteit van bestuurlijke instituties.[19] Zij verwijzen naar diverse studies, waaruit blijkt dat corruptie de inzet van gekwalificeerde medewerkers verstoort, eigendomsrechten onzekerder maakt, de uitslag van verkiezingen kan beïnvloeden en buitenlandse investeringen kan afschrikken.[20] In uitzonderlijke gevallen kan corruptie wel een positieve bijdrage aan economische groei leveren, namelijk als een krachtige centrale politieke leiding economische groei nastreeft en (corrupte) ambtenaren en lokale politici worden afgerekend op hun bijdrage aan economische vooruitgang.[21] Ten slotte verwerpen Ugur en Dasgupta op grond van onderzoek de stelling dat corruptie zou helpen bureaucratische belemmeringen te overwinnen en zodoende kan bijdragen aan economische groei. Zij verwerpen die stelling, met name omdat dit voordeel niet opweegt tegen het nadeel van verstoring van de markt.[22]

UNDP heeft veel gepubliceerd over de relatie tussen armoede en corruptie. UNDP stelt dat corruptie en armoede correlatie vertonen, maar dat impliceert niet noodzakelijk dat het een de oorzaak is van het andere. Wel zou armoedebestrijding hand in hand moeten gaan met corruptiebestrijding. UNDP noemt de volgende effecten van corruptie:[23]

1. Corruptie verergert armoede, omdat het de prijs van dienstverlening verhoogt en de kwaliteit aantast, en belemmert economische groei;
2. corruptie heeft een disproportioneel nadelig effect op vrouwen;
3. corruptie ondermijnt ontwikkeling in landen die rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen;
4. corruptie bevordert conflict en is een obstakel voor vrede;
5. corruptie ondermijnt de levering van humanitaire hulp en wederopbouwhulp;
6. corruptie is verbonden aan georganiseerde misdaad;
7. corruptie draagt bij aan mensenrechtenschendingen, want een corrupte rechterlijke macht tast het beginsel van een eerlijk proces aan;
8. corruptie bevordert een antidemocratische omgeving, omdat corruptie de legitimiteit van de overheid sterk kan aantasten.

Bovendien brengt corruptie schade toe, bijvoorbeeld aan benadeelde concurrenten, aan werknemers en aan partijen in een rechtsgeschil. Daarom schrijft de *Civil Law Convention on Corruption* van de Raad van Europa van 1999 (namens het Koninkrijk der Nederlanden in 2007 ondertekend en bekrachtigd) voor dat de wetgeving dient te voorzien in erkenning van claims tot schadevergoeding.

Corruptie heeft uiteenlopende effecten. Corruptie kan de politieke status quo versterken en in zekere zin stabiliserend werken, namelijk voor zover ze de ontwikkeling van tegenwichten in het politieke systeem verhindert. Soms vervult corruptie politieke, sociale of economische

19 M. Ugur, N. Dasgupta (EPPI-Centre University of London), *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-income Countries and beyond: a Systematic Review*, London, August 2011, p. 87.

20 Idem, pp. 53-55.

21 Idem, p. 57.

22 Idem, pp. 57-58.

23 UNDP, *Corruption and Development: Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development*, New York 2008, pp. 10-12.

functies in de samenleving, als onderdeel van bredere patroon–cliëntrelaties die aan mensen een zekere stabiliteit en bescherming kunnen bieden. Dit is zeker van belang wanneer de overheid deze zaken niet wil of kan garanderen. Dat wil echter nog niet zeggen dat corruptie een goede zaak is. Het verstoort de markteconomie, versterkt ongelijkheid (zo kan toegang tot diensten beperkt zijn tot mensen met goede connecties) en werkt misdaad in de hand. De vraag is echter hoe, gezien de geschetste complexiteit van het fenomeen, corruptie het beste kan worden tegengegaan. Het ondersteunen van anticorruptie-instellingen en het in bredere zin bevorderen van rechtsstatelijkheid zijn van belang, maar meestal niet genoeg. Het is ook noodzakelijk te kijken naar de maatschappelijke inbedding van corruptie en de sociale functies die corruptie en patronage vervullen. Waar patronagenetwerken een informeel sociaal vangnet vormen, is het zaak om de overheid te ondersteunen bij het ontwikkelen van een formeel vangnet, dat toegankelijk is voor iedereen. Dit heeft tot dusverre nog weinig aandacht gekregen. Daarnaast kan werkgelegenheid de economische afhankelijkheid van mensen van hun patroon verminderen. Dit wordt in hoofdstuk III nader toegelicht.

I.3 Instabiliteit

Hieronder worden begrippen toegelicht die kunnen vallen onder de noemer van instabiliteit: fragiliteit, *failed state*, criminalisering van de staat, *predatory state* en *ungoverned spaces*.

Het *International Network on Conflict and Fragility* van de OESO definieert fragiele staten als staten met een zwakke capaciteit om de meest basale functies van het besturen van een bevolking en een territorium uit te voeren, waardoor zij niet in staat zijn wederzijdse en constructieve relaties met de samenleving te ontwikkelen: *A fragile state has a weak capacity to carry out basic functions of governing a population and its territory, and lacks the ability to develop mutually constructive and reinforcing relations with society. As a consequence, trust and mutual obligations between the state and its citizens have become weak.* [24] Het gaat dus om twee aspecten: de capaciteit van de staat en de politieke legitimiteit van de staat, in de zin van acceptatie en vertrouwen.[25] In een formeel juridisch legitieme staat kan dat vertrouwen ontbreken. De ultieme vorm, of consequentie, van fragiliteit is een zogenoemde *failed state*.[26] Hierbij wordt Somalië vaak als voorbeeld genoemd, omdat hier het gezag van de centrale autoriteiten al vele jaren ontbreekt. Peters en Schrijver omschrijven een falende staat als een staat die niet in staat is (grote delen van) zijn grondgebied te beheersen en de veiligheid van zijn burgers te waarborgen, omdat de staat zijn monopolie op geweld heeft verloren. Vanwege het verlies van het geweldsmonopolie kan de staat niet langer de interne rechtsorde handhaven en zijn bevolking openbare diensten leveren dan wel de voorwaarden daartoe scheppen.[27] In deze definitie is het vermogen tot het handhaven van het geweldsmonopolie het centrale element.

24 OECD, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series*, OECD Publishing, Paris 2011, p. 21.

25 L. Anten, I. Briscoe, M. Mezzera (Clingendael Conflict Research Unit); *The Political Economy of State-building in Situations of Fragility and Conflict: from Analysis to Strategy*, The Hague, January 2012, pp. 12-13.

26 G. Helman, S. Ratner, Saving Failed States, *Foreign Policy*, Vol. 89, Winter (1992-1993), pp. 3-20; R.I. Rotberg, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings, Washington D.C., 2003.

27 P. Peters en N. Schrijver, een Multilaterale Aanpak van het Probleem van Falende Staten, *Internationale Spectator*, Vol. 58, No. 7/8 (juli-augustus 2004), pp. 356-360.

Overigens gaat het zo-even aangehaalde citaat uit van de vaker gehoorde aanname dat de staat voorheen wel goed functioneerde ('trust and mutual obligations *have become* weak'). Echter, in veel delen van de wereld heeft de staat nooit een grote legitimiteit onder de bevolking gehad en is de bestuurskracht tot op heden relatief zwak. De staatsvorming is in grote delen van de wereld beslissend beïnvloed door koloniale machten. Omdat burgers vaak niet veel van de regering kunnen verwachten (of zich zelfs door de regering bedreigd voelen), spelen informele instituties een belangrijke rol in de levens van mensen. Dit kunnen traditionele instituties zijn (zoals *chiefs* en *tribes*), milities, religieuze organisaties, maar ook de eerder genoemde patronagenetwerken. Roberts schrijft dat deze netwerken een '*pre-state social functionality*' belichamen en dat ze ons eraan herinneren dat '*the state is a quite recent, artificial, and socially constructed intervention in human organisation*'.[28]

Bayart spreekt van criminalisering van de staat. Daarvan is sprake als het geweldsmonopolie van de staat wordt ingezet voor illegale activiteiten ten behoeve van privaat gewin.[29] Voor criminalisering van de staat bestaan verschillende begrippen, zoals *predatory state* en *state capture*. Personen, bedrijven of criminele organisaties kunnen door omkoping proberen beslissingen over gunning van aanbestedingen of verlening van vergunningen te beïnvloeden, maar kunnen ook een stap verder gaan en beleid en wet- en regelgeving in hun voordeel wijzigen. Men spreekt dan van *state capture*. Als politici hun invloed primair aanwenden om private economische voordelen te behalen, dan spreekt men van een roofstaat (*predatory state*).

Gebieden waar het staatsgezag feitelijk afwezig is – vaak zijn dit grensgebieden – worden met verschillende begrippen aangeduid, zoals *black hole,* of *ungoverned space*. Een zogenoemd *black hole* is een gebied waar het centrale gezag erg zwak is en criminele groeperingen min of meer ongestoord kunnen opereren. Dergelijke gebieden worden ook wel aangeduid met *ungoverned spaces*.[30] De termen *black hole* en *ungoverned space* zijn echter misleidend, omdat er in dergelijke gebieden wel degelijk een vorm van bestuur is, bijvoorbeeld door traditionele leiders, door krijgsheren of door criminele organisaties. Een relevanter concept is *hybrid political orders.*[31] Voor de huidige analyse is het van belang dat niet-statelijke of hybride machtsstructuren vaak niet in staat (en ook niet bereid) zijn om alle vormen van criminaliteit te voorkomen, op te sporen en te vervolgen. Criminelen kunnen dan straffeloos opereren in en vanuit dergelijke gebieden.

28 D. Roberts, 'The Superficiality of Statebuilding in Cambodia: Patronage and Clientelism as Enduring Forms of Politics', in R. Paris & T. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge, London, New York 2009, p. 154.

29 J. Bayart, *The Criminalization of the State in Africa,* James Currey Publishers, Bloomington 1999, pp. 25-26.

30 S. Patrick, 'Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?', *The Washington Quarterly*, Vol. 29, Spring (2006); R.D. Lamb (Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Policy Planning), *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens,* January 2008. Zie ook: <http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf>, geraadpleegd op 27 februari 2013.

31 V. Boege, A. Brown, K. Clements, A. Nolan, 'On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West?' in Michele Fischer and Beatrix Schmelzle (eds.) *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*, Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, Berlin 2009.

De voorgaande begrippen worden vaak losjes gebruikt; zo worden roofstaten vaak *failed states* genoemd, terwijl ze allesbehalve zwak zijn. Wat zij gemeen hebben, is dat zij niet voorzien in basisvoorzieningen voor de bevolking.

I.4 Nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit

In de vorige paragraaf is een aantal begrippen genoemd en omschreven die aangeven in welke mate de staat daadwerkelijk gezag uitoefent over (delen van) zijn territorium. Dat is een belangrijke factor voor de aard van de relaties tussen criminele samenwerkingsverbanden en de staat. In deze paragraaf zullen mogelijke relaties tussen criminelen en de staat kort worden besproken, alsmede mogelijke relaties tussen criminele netwerken en de lokale bevolking. Ook komt aan de orde welke factoren een land kwetsbaar maken voor grensoverschrijdende criminaliteit. Corruptie is vrijwel altijd een factor in de relatie tussen criminelen en staten en in de kwetsbaarheid van landen voor grensoverschrijdende criminaliteit.

Relaties tussen criminele samenwerkingsverbanden en de staat
De relatie tussen criminelen en de staat kan uiteenlopende vormen aannemen. Rachel Locke onderscheidt drie strategieën die criminele samenwerkingsverbanden kunnen hanteren ten aanzien van de overheid: faciliteren, infiltreren en confronteren. Criminelen kunnen door middel van corruptie hun illegale activiteiten faciliteren, zij kunnen de overheid infiltreren of ze kunnen de overheid gewelddadig confronteren.[32]

Corruptie is een belangrijk middel om grensoverschrijdende criminaliteit te faciliteren. Door douaneambtenaren om te kopen kunnen drugstransporten en mensenhandel worden gefaciliteerd. Ook kunnen criminelen door middel van omkoping proberen politieonderzoek of vervolging te voorkomen of vonnissen te verzachten. Corruptie verlaagt de risico’s en kosten voor criminele samenwerkingsverbanden. Het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) constateert dat de financiële armslag van sommige georganiseerde misdaadbendes zo groot is, dat zij in staat zijn in sommige landen grote delen van het ambtenarenapparaat om te kopen.[33]

Door infiltratie van de overheid kunnen criminelen controle krijgen over delen van het staatsapparaat. Als criminelen invloed hebben op opsporing en vervolging, krijgen ze bijna vrij spel in dat land. Ook al worden verkiezingen gehouden en zijn er rechtbanken, in feite is er dan geen sprake van een democratische rechtsstaat. Het onderscheid tussen criminele netwerken en staatsapparaat vervaagt. Infiltratie ondermijnt het democratische proces en kan op termijn ook de legitimiteit van de staat aantasten. Zoals besproken kan infiltratie leiden tot *state capture*, waardoor het overheidsapparaat in dienst komt te staan van de doelen van criminele organisaties. Criminele netwerken kunnen hun aanzienlijke middelen gebruiken om de politiek te beïnvloeden door gerichte bijdragen aan politici, partijen, media en politieke campagnes. Deze processen waren duidelijk zichtbaar in Colombia, zoals zal blijken uit de casusbeschrijving in hoofdstuk II.

32 R. Locke (International Peace Institute) *Organized Crime, Conflict and Fragility: a New Approach*, IPI, New York, July 2012.

33 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment,* Wenen 2010, p. 221.

Criminele samenwerkingsverbanden kunnen zo machtig worden, dat ze de staat niet meer proberen te omzeilen, maar direct confronteren. Dit kan ook plaatsvinden in regio's waar waar het staatsgezag relatief goed ontwikkeld is. De financiële armslag van georganiseerde criminele samenwerkingsverbanden kan vele malen groter zijn dan die van de rechtshandhavingsdiensten. Deze groepen kunnen overheidsdienaren bedreigen of vermoorden. Daarbij vallen dan soms ook doden onder de burgerbevolking. Confrontatie tussen criminele groepen en de staat kan ontaarden in buitensporig geweld. De situatie in Mexico is daarvan een goed voorbeeld. Sinds 2006 zouden daar circa 50.000 doden zijn gevallen als gevolg van drugsgerelateerd geweld.

De genoemde strategieën – faciliteren, infiltreren en confronteren – zijn relevant in gebieden waar de staat nog daadwerkelijk enig gezag uitoefent. Er zijn echter ook gebieden waar traditionele leiders, criminele netwerken of krijgsheren de dienst uitmaken, zoals hiervoor besproken. In hoeverre criminele bendes vrij spel hebben, hangt onder andere af van de mate waarin traditionele leiders of krijgsheren bereid en in staat zijn om tegen criminele bendes op te treden. Criminele netwerken kunnen tegelijk actief zijn in een *ungoverned space* en samenwerken met de staat, die elders wel gezag uitoefent.

Soms is er een wisselwerking tussen zwak staatsgezag, politiek verzet tegen de centrale regering, illegale exploitatie van grondstoffen en binnenlandse conflicten. Gewapende opstandelingen trekken in sommige gevallen profijt van economische activiteiten in regio's waar zij de dominante machtsfactor zijn. Zij kunnen zich door afpersing een deel van de opbrengsten van de grondstoffen toe-eigenen, waarmee zij hun macht kunnen uitbreiden. De regering van het land mist dan belastinginkomsten, terwijl krijgsheren de opbrengsten van criminele activiteiten onder meer benutten om wapens en munitie te kopen. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk werd aangegeven draagt die situatie bij aan voortduring van het conflict, hetgeen vaak gepaard gaat met mensenrechtenschendingen en groot menselijk leed.

Relaties tussen criminele netwerken en de lokale bevolking
In fragiele en post-conflictstaten zijn het zoals gezegd vaak niet-statelijke actoren die tegemoet komen aan de basisbehoeften van de bevolking, en deze actoren krijgen in de loop van de tijd vaak een publiek karakter. Het theoretische onderscheid tussen staat en maatschappelijk middenveld wordt in zulke omstandigheden kunstmatig.[34] Kerntaken van de overheid, zoals het bieden van veiligheid, lokale rechtspraak en belastingheffing, worden opgenomen door alternatieve instituties.[35] Deze arrangementen kunnen door lokale mensen zelf opgezet zijn, zoals wanneer mensen milities vormen om in hun veiligheid te voorzien. Maar ze kunnen ook zijn ingesteld door krijgsheren of rebellengroepen, externe hulporganisaties, delen of overblijfselen van de officiële overheid, of een mix van deze.

34 W. Verkoren en M. van Leeuwen, 'Civil society in Fragile Contexts: Global Discourse, Local Reality', *International Peacekeeping*, 2013, forthcoming, Special Issue on 'Peacebuilding Plans and Local Reconfigurations: Frictions between Imported Processes and Indigenous Practices'.

35 Zie bijvoorbeeld K. Menkhaus, 'Governance without Government in Somalia; Spoilers, State Building, and the Politics of Coping', *International Security*, Vol. 31, No. 3 (winter 2006-2007), pp. 74-106; T. Raeymaekers, K. Menkhaus and K. Vlassenroot, 'State and non-state Regulation in African Protracted Crises: Governance Without Government?', *Africa Focus*, Vol. 21, No. 2 (February 2008), pp. 7-2.

Voorbeelden hiervan vinden we in conflictgebieden in Afrika,[36] Latijns Amerika,[37] Zuid-Azië[38] en Centraal-Azië.[39] Ook al is de staat in zulke gebieden nauwelijks aanwezig, toch opereren lokale instituties zelden geheel los van de overheid. Lokale overheden en informele machtsstructuren zijn op complexe wijzen met elkaar verbonden.[40] Zo zijn er vele analyses van Afrikaanse politieke systemen waarbij wordt uiteengezet hoe patrimoniale verhoudingen zich mengen met de formele bureaucratie, zoals eerder is besproken. Uit het voorgaande blijkt ook dat de relatie tussen criminele netwerken en de lokale bevolking verschillend kan zijn. Soms is de bevolking slachtoffer van de aanwezigheid van criminele netwerken. Waar de overheid niet aanwezig is en de criminele netwerken voorzien in bepaalde basisbehoeften, kan de lokale bevolking de criminele netwerken tolereren of zelfs steunen. In het eerste geval zal er onder de bevolking een zekere bereidheid zijn om de overheid te steunen in de bestrijding van criminele netwerken, in het tweede geval is dat onwaarschijnlijk.

Kwetsbaarheid van landen voor grensoverschrijdende misdaad
Volgens Briscoe[41] verklaart een aantal factoren de kwetsbaarheid van landen voor grensoverschrijdende misdaad. Landen waar grondstoffen aanwezig zijn of die een afzetmarkt vormen voor illegale goederen of diensten, zijn intrinsiek aantrekkelijk voor criminele netwerken. Briscoe wijst erop dat grensoverschrijdende misdaad binnenlandse partners vereist. In sommige landen zijn lokale criminelen, gewapende groepen, politici, zakenlieden of ambtenaren bereid samen te werken met buitenlandse criminele samenwerkingsverbanden, omdat ze daarmee hun eigen doelstellingen kunnen bevorderen. Lokale actoren kunnen dus zelf actief samenwerking met criminelen zoeken. Zij worden dan deel van een grensoverschrijdend crimineel netwerk, maar de criminaliteit is voor hen slechts een middel om een ander (politiek) doel te bereiken, namelijk vergroting van hun machtsbasis. De samenwerking met lokale actoren biedt de criminele organisatie in dat land een grotere bescherming. De kans op dergelijke symbiotische samenwerking is groot in landen met politieke en institutionele fragmentatie, ongelijkheid en maatschappelijke atomisering. Immers, in landen met politieke en institutionele fragmentatie bestaan concurrerende elites, die banden met criminelen kunnen gebruiken om sterker te staan tegenover concurrenten.

36 C. Lund, 'Twilight Institutions; Public Authority and Local Politics in Africa', *Development and Change*, Vol. 37, No. 4 (July 2006), pp. 685-705; K. Vlassenroot and T. Raeymaekers, 'New Political Order in the DR Congo? The Transformation of Regulation', *Africa Focus*, Vol. 21, No. 2 (2008), pp. 39-52.

37 E.D. Arias and D.M. Goldstein (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham NC, Duke University Press 2010.

38 N. Vandekerckhove, 'We are Sons of the Soil'; 'The Endless Battle over Indigenous Homelands in Assam, India', *Critical Asian Studies*, Vol. 41, No. 4 (2009) pp. 523-548.

39 J. Goodhand, 'From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and Statebuilding in Afghanistan', *International Affairs*, Vol. 58, No. 1 (2004), pp. 155-174.

40 V. Boege, 'On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West?'; D. Roberts, 'The Superficiality of Statebuilding in Cambodia: Patronage and Clientelism as Enduring Forms of Politics', in Roland Paris and Timothy D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations* (London and New York: Routledge, 2009), pp. 149-170.

41 I. Briscoe, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, *NOREF report: What makes Countries Vulnerable to Transnational Organized Crime?* Oslo, September 2011.

De inkomsten uit illegale activiteiten kunnen bijvoorbeeld behulpzaam zijn bij het versterken van de eigen patronagenetwerken, waarmee ze binnenlandse politieke steun kunnen genereren. Ongelijkheid is een gunstige omgeving voor grensoverschrijdende misdaad als ongelijkheid verbonden is aan diepe ontevredenheid over de overheid en marginalisering van bepaalde groepen. In een dergelijke situatie kan de bevolking meer sympathie voelen voor criminele netwerken dan voor de staat, zeker wanneer deze bepaalde maatschappelijke activiteiten ondernemen. Maatschappelijke atomisering houdt in dat individuen niet geneigd zijn zich te laten leiden door maatschappelijke belangen en zich op zichzelf terugtrekken als er grote maatschappelijke problemen zijn. Op lokaal niveau is er dan voor criminele netwerken veel ruimte om het maatschappelijke en politieke leven te beheersen. Als er een wederzijds voordelige samenwerking is tussen lokale elites en criminele netwerken, dan is dat een sterk argument voor deze elites om het bestuur zwak te houden. Dat is immers noodzakelijk om te blijven profiteren van de samenwerking.

Conflictgebieden worden gekarakteriseerd door een oorlogseconomie. In een oorlogseconomie is de formele (belastbare) economie meestal erg klein. Handel en diensten zijn vaak moeilijk in een conflictsituatie. De toch al belangrijke grondstoffenwinning neemt vaak aan relatief belang toe, maar vaak slagen rebellen erin zich een deel van de opbrengsten toe te eigenen. De informele economie is zeer groot; te midden van onveiligheid en onzekerheid vallen mensen terug op landbouw voor eigen gebruik en op kleinschalige handel op de zwarte markt. Daarnaast bloeit de criminele economie in instabiele regio's. Een derde onderdeel van de oorlogseconomie is de 'internationale hulpeconomie'.[42] Tot slot overstijgen oorlogseconomieën meestal nationale grenzen. Literatuur over hedendaagse oorlogen benadrukt het groeiende belang van schaduweconomieën: grensoverschrijdende netwerken van grijze of zwarte handel in levensbehoeften, wapens, grondstoffen, drugs en mensen. Deze schaduweconomieën manifesteren zich vooral in grensgebieden. Het ingewikkelde karakter van hedendaagse conflicten kan niet worden verklaard zonder deze dimensie in ogenschouw te nemen.[43]

Internationale criminele netwerken kunnen alleen opereren in staten als er een minimum aan infrastructuur aanwezig is.[44] Zij moeten immers de beschikking hebben over functionerende communicatiekanalen, logistieke infrastructuur en (informele) financiële instellingen, om illegale goederen te kunnen importeren of exporteren.

Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag van de regering hoe de AIV de in de adviesaanvraag geschetste problematiek van criminaliteit, corruptie en instabiliteit beoordeelt. Concluderend kan gesteld worden dat de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit een zeer complexe zaak is. Criminaliteit en corruptie hebben grote negatieve gevolgen en kunnen instabiliteit verergeren. Andersom kan instabiliteit een voedingsbodem vormen voor corruptie en

42 B. Kamphuis, 'Economic Policy for Peacebuilding' in: G. Junne en W. Verkoren (eds.), *Postconflict Development: Meeting New Challenges*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2004.

43 M. Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security,* Zed Books, London 2001; M. Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era,* Polity Press, Oxford 1999; R. Devetak, 'Globalization's shadow: An introduction to the globalization of political violence', in: R. Devetak en R. Hughes (eds.), *The Globalization of Political Violence: Globalization's Shadow,* Routledge, New York, London, 2008.

44 S. Patrick, 'Weak states and global threats, fact or fiction?', *the Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2 (Spring 2006), p. 39.

criminaliteit. Maar corruptie en criminaliteit kunnen ook sociale functies vervullen, juist in fragiele staten waar de staat de veiligheid en het welzijn van burgers niet garandeert. Om de kwetsbaarheid van landen voor criminele netwerken te verminderen is bevordering van de opbouw van de rechtsstaat een belangrijk langetermijnoogmerk in de relaties van Nederland met instabiele, fragiele en zwakke staten. Echter, de opbouw van een rechtsstaat is in deze contexten niet zomaar mogelijk. Aandacht is ook nodig voor het creëren van alternatieven voor geweld, criminaliteit en corruptie.

Criminaliteit en corruptie vormen ernstige belemmeringen voor de sociaaleconomische en politieke ontwikkeling van ontwikkelingslanden. De opbouw van een goed functionerende rechtsstaat moet dan ook een belangrijk oogmerk zijn in de relaties van Nederland en van de EU als geheel met ontwikkelingslanden, in het bijzonder in de samenwerking met zwakke en fragiele staten. In het verlengde hiervan is het van groot belang in de nationale en internationale ontwikkelingsinspanningen meer aandacht te besteden aan de opbouw van politie en justitie in deze landen. Meer specifiek wordt aanbevolen aan de ontwikkelingslanden die de bron zijn van criminaliteit die Nederland bereikt, technische assistentie en trainingen te geven, die deze landen beter in staat stellen deze criminaliteit aan te pakken en met de Nederlandse politie en justitie daartoe samen te werken.

II De profijtelijkheid van enkele vormen van grens-overschrijdende misdaad

In dit hoofdstuk worden de ketens van enkele vormen van grensoverschrijdende misdaad besproken. Daarbij komt aan de orde welke actoren betrokken zijn en hoe geldstromen lopen. Getracht wordt te verduidelijken hoe de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit een rol speelt in de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad. Onderstaande beschouwingen zijn bedoeld als illustraties van diverse misdaadketens; zij zijn geen evaluaties van bestaand beleid.

II.1 Mensenhandel

Mensenhandel en mensensmokkel zijn gerelateerd, met het verschil dat mensen die zijn gesmokkeld aan het eind van hun reis vrij zijn, terwijl slachtoffers van mensenhandel langdurig dan wel permanent worden uitgebuit. Mensensmokkel en mensenhandel lopen in elkaar over als gesmokkelde personen hun schulden aan smokkelaars moeten afbetalen door arbeid in slechte werkomstandigheden te verrichten, vaak in een land waar ze illegaal verblijven. Dat is een patroon dat bij Chinese mensenhandel veel voorkomt.

Shelley zet uiteen dat de werkwijze van mensenhandelaren uit verschillende regio's sterk uiteenlopen. Mensenhandelaren uit China, de voormalige Sovjet-Unie en de Balkan opereren verschillend. Chinese smokkelaars gebruiken in het algemeen weinig geweld, terwijl de meeste andere mensensmokkelaars en handelaren dat wel doen. Shelley onderscheidt zes modellen.[45] Zij concludeert dat er geen strategie bestaat die effectief is tegen alle modellen. Zo vergroot een lage status en gebrek aan opleiding van vrouwen in het algemeen hun kwetsbaarheid voor mensenhandel, maar Russische mensenhandelaren blijken juist een voorkeur te hebben voor jonge, beter opgeleide vrouwen, omdat de vraag naar beter opgeleide prostituees in westerse landen groot is.[46] Van de zes modellen voor mensenhandel worden hieronder twee besproken, namelijk het Chinese model en het Slavische model. Zowel uit China als uit Slavische landen worden slachtoffers van mensenhandel in Nederland aangetroffen. Voorts wordt mensenhandel in de Sinaï besproken, een situatie die in 2009 ontstond, vlak vóór de verschijning van het boek van Shelley.

Het Chinese model
Het Chinese model is meestal een mengeling van mensensmokkel en mensenhandel. Dit ambigue karakter van Chinese mensenhandel in Nederland komt ook naar voren in een rapport van het KLPD en de Universiteit van Amsterdam. Dit rapport stelt dat met name de schuldenlast die voortkomt uit de migratie de migranten extra kwetsbaar maakt voor uitbuiting en misbruik.[47] De slachtoffers melden zich vaak zelf bij een mensensmokkelaar. Zij worden naar een land gesmokkeld waar ze een betere toekomst hopen op te bouwen.

45 L. Shelley, 'Human Trafficking: A Global Perspective', Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 112-138.

46 Idem, p. 132.

47 M. Bottenberg (Dienst Nationale Recherche) en M. Janssen (Universiteit van Amsterdam), De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland, bijlage bij Tweede Kamer 28638 nr. 93, p. 42.

Het perspectief van een beter bestaan is de drijfveer voor de slachtoffers; zij hoeven niet misleid te zijn. De reis wordt gefaciliteerd door omkoping van ambtenaren, documentfraude, of door de slachtoffers te verbergen in een internationaal transport. De mensensmokkelaar organiseert de reis tot en met het land van bestemming en financiert alle kosten. De slachtoffers bouwen daardoor een schuld aan de smokkelaar op, die ze aflossen door een tijd illegaal te werken in het land van bestemming. Aangezien zij niet of nauwelijks worden betaald en vrijwel altijd in omstandigheden werken die in strijd zijn met de lokale wetgeving, is sprake van uitbuiting en van mensenhandel. Nadat zij hun schuld hebben afgelost, worden zij meestal vrijgelaten. De slachtoffers zien zichzelf vaak niet als slachtoffer; zij zijn geneigd het contract met de smokkelaar/handelaar na te komen en zullen hun familie en vrienden wellicht zelfs aanraden dezelfde weg te bewandelen. Chinese mensensmokkelaars/handelaars behoeven daarom vrijwel geen inspanningen te verrichten om nieuwe slachtoffers (klanten) te werven; zij melden zich zelf bij de mensenhandelaar. De mensenhandelaar heeft er belang bij geen geweld te gebruiken, omdat dat toekomstige klanten kan afschrikken. Dat is ook niet nodig, omdat het slachtoffer de uitbuiting ziet als betaling voor geleverde diensten. De mensensmokkelaar/handelaar beheerst gewoonlijk de hele keten van rekrutering tot en met levering van illegale arbeid aan bedrijven in rijkere landen. Het slachtoffer blijft gedurende de hele keten onder controle van dezelfde mensenhandelaar. De winst kan aanzienlijk zijn en wordt vaak in de streek van herkomst geïnvesteerd. De winst moet daartoe van het land waar het slachtoffer naar toe is gesmokkeld, worden overgebracht naar het land van herkomst. Dat gebeurt vaak via informele banken.

Het Slavische model (post Sovjet georganiseerde misdaad)
Groepen die dit model hanteren functioneren in de Slavische gebieden van Rusland, in de Baltische staten en in Moldavië. De kenmerken van dit model zijn misleiding en geweld in een keten van criminele groepen. De mensenhandelaren rekruteren slachtoffers door misleiding, bijvoorbeeld door zich voor te doen als arbeidsbemiddelingsbureau. Daarmee rekruteren zij mensen die in een kwetsbare positie verkeren en op zoek zijn naar een beter inkomen. De mensenhandelaren gebruiken extreem veel geweld om de slachtoffers te dwingen tot prostitutie of dwangarbeid. Vrouwen worden vaak doorverkocht aan criminele groepen in aangrenzende geografische regio's, die op hun beurt de vrouwen ook verkopen aan andere groepen. Er ontstaat daarmee een keten van groepen, die mensen aan elkaar verkopen, en een geldstroom in omgekeerde richting onderhouden. Soms exploiteren de Russische groepen zelf vrouwen in West-Europa. Ook in dit model wordt de reis gefaciliteerd door omkoping van ambtenaren, documentfraude of door de slachtoffers te verbergen in een internationaal transport. Een deel van de verdiensten wordt besteed aan een luxe levensstijl, daarnaast wordt een deel van de opbrengst gerepatrieerd en witgewassen via import-exportbedrijven.

De Sinaï
In een studie over mensenhandel in de Sinaï beschrijven Van Reisen, Estefanos en Rijken[48] hoe vluchtelingen uit Eritrea, Ethiopië en Sudan worden ontvoerd en gegijzeld in de Sinaï, nadat zij herhaaldelijk zijn doorverkocht aan mensenhandelaren. Zij worden vaak gemarteld en alleen vrijgelaten na betaling van losgeld door familieleden. De grote meerderheid van de slachtoffers is afkomstig uit Eritrea. Zij verlaten het land zonder uitreisvisum. Smokkelaars helpen mannen, vrouwen en kinderen de grens over te steken. Anderen verlaten het land op legale wijze. Leden van een lokale stam (Rashaida) en Eritrese en Sudanese grenswachten dragen de slachtoffers na het passeren van de grens over aan mensenhandelaren. Ook

48 M. van Reisen, M. Estefanos en C. Rijken, *Human Trafficking in the Sinai: refugees between life and death*, Brussel/Tilburg, september 2012.

komt het voor dat vluchtelingen in de omgeving van het vluchtelingenkamp Shagarab worden ontvoerd, bijvoorbeeld als ze brandhout zoeken. De meeste slachtoffers worden herhaaldelijk doorverkocht aan mensenhandelaren, totdat ze terechtkomen bij bedoeïenen in de Sinaï. Vanuit de Sinaï worden familieleden gebeld om losgeld te eisen. Om de druk op de familieleden te verhogen worden de slachtoffers tijdens de telefoongesprekken zwaar gemarteld. Omdat de slachtoffers herhaaldelijk zijn doorverkocht voor steeds hogere bedragen, eisen de bedoeïenen vaak een hoog losgeld. Familieleden moeten soms al hun bezittingen verkopen om het losgeld te kunnen opbrengen. Het losgeld wordt meestal overgemaakt via mobiele telefoons of elektronische overmakingen. Slachtoffers worden overigens niet altijd vrijgelaten na betaling van losgeld. Ook komt het voor dat slachtoffers bezwijken onder de martelingen of worden gedood om andere gevangenen te terroriseren. Vrouwen kunnen seksueel misbruikt worden. Velen worden na vrijlating niet toegelaten tot Egypte of Israël.

Er zijn vele factoren die deze vorm van mensenhandel (gevolgd door gijzeling) veroorzaken, die elk samenhangen met andere complexe problemen. De nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit komt duidelijk naar voren. De situatie in Eritrea is een belangrijke oorzaak van deze vorm van mensenhandel. De meeste slachtoffers zijn afkomstig uit Eritrea en voelden zich gedwongen het land te verlaten. De instabiliteit in de regio drijft mensen ertoe te vluchten en maakt hen kwetsbaar voor mensenhandelaren. De onveiligheid rond vluchtelingenkampen en corruptie van grenswachters maken de ontvoeringen mogelijk. Omdat Egypte niet in staat is recht en orde te handhaven in de Sinaï, kunnen bedoeïenen daar mensen vasthouden, martelen en losgeld voor hun vrijlating eisen. In het gebied van de Hoorn van Afrika tot en met de Sinaï is het bestuur zwak, waardoor criminele netwerken ruimte hebben.

Overeenkomsten en verschillen

In de drie geschetste modellen is sprake van mensenhandel, maar er zijn belangrijke verschillen. Chinese slachtoffers van mensenhandel zullen zich meestal niet zelf melden bij de autoriteiten. Het is zelfs de vraag of ze bereid zijn mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek. Een opmerkelijk kenmerk van het Chinese model is dat alle deelnemers aan de keten (mensenhandelaars, slachtoffers en uitbaters van slachtoffers) belang hebben bij deze constructie. Dat maakt het moeilijk in de keten in te grijpen. De markt kan wel worden verstoord door in de bestemmingslanden te controleren op illegale arbeid. Daarnaast kunnen de slachtoffers illegaal het land zijn binnengekomen, zodat ook bestrijding van illegale migratie effect kan hebben op mensenhandel. Slachtoffers van Russische handelaren zullen zichzelf wel als slachtoffer zien en vaak zwaar getraumatiseerd zijn, maar angst kan hen weerhouden mee te werken aan opsporing en vervolging van mensenhandelaren. Vrijgelaten slachtoffers van mensenhandelaren in de Sinaï worden zelden beschermd door de autoriteiten in Egypte of Israël. De drie geschetste modellen verschillen verder in de mate van vrijwilligheid waarin de slachtoffers meewerken, Chinese slachtoffers werken meestal mee aan de smokkel en de mensenhandel, met uitzondering van gevallen waarin zij worden gedwongen tot prostitutie. Slavische mensenhandelaren misleiden hun slachtoffers aanvankelijk en gebruiken in latere fasen van het proces grof geweld. In het derde model is geen sprake van vrijwilligheid of misleiding, maar begint de mensenhandel met ontvoering van personen. Alleen in het derde geval is er een duidelijke relatie met instabiliteit. In het Chinese model is er geen verband met instabiliteit. Integendeel, het is waarschijnlijk dat de repatriëring van winsten van mensenhandelaren naar China in de vorm van buitenlandse investeringen bijdragen aan economische ontwikkeling en maatschappelijke stabiliteit. Slachtoffers van Chinese en Slavische mensenhandelaren ontvluchten armoede en zijn daarom vatbaar voor suggesties dat zij elders een beter leven zouden kunnen opbouwen. De slachtoffers van mensenhandelaren in de Sinaï proberen voor het merendeel te ontsnappen aan de politieke situatie in hun land, dat

ligt in een instabiele regio met zwakke staten. Deze staten ontberen capaciteit om hun burgers te beschermen.

II.2 Afghanistan / heroïne[49]

In Afghanistan is heroïnehandel nauw verweven met de politieke structuur. Na de invasie van Afghanistan in 1979 door de Sovjet Unie stelden de Verenigde Staten en de Sovjet Unie in het kader van de Koude Oorlog wapens en geld beschikbaar aan partijen en groepen die hun kant kozen in het conflict. Hierdoor konden krijgsheren lokale machtsmonopolies opbouwen, die de traditionele structuur van de Afghaanse samenleving ondermijnden. Na de ontbinding van de Sovjet Unie en de terugtrekking van Russische steun een jaar later, kregen andere mogendheden – met uitzondering van Pakistan en Iran – minder belangstelling voor Afghanistan en droogde de stroom wapens en geld op, maar de binnenlandse strijd werd voortgezet. Lokale krijgsheren moesten andere inkomstenbronnen zoeken en heffing van 'belastingen' op de verbouw van papavers, op de productie van opium, op transporten en op heroïnelaboratoria werd een belangrijke inkomstenbron. In die periode slaagden de taliban erin vrijwel heel Afghanistan onder controle te krijgen. Naar aanleiding van de vliegtuigkapingen en aanslagen op de *Twin Towers* en op het Pentagon op 11 september 2001 vielen de Verenigde Staten Afghanistan binnen en hervatten zij de steun aan sommige krijgsheren die het opnamen tegen de taliban. Opnieuw kwam een stroom wapens en geld op gang, die krijgsheren in staat stelde hun posities te versterken. Ondanks de inspanningen van de NAVO, de VN en bilaterale donoren die beogen land en staat op te bouwen, is het gezag van de centrale regering nog steeds zwak, en hebben lokale machthebbers (vooral krijgsheren) een sterke positie. Om hun steun te behouden heeft de regering hun hoge posities aangeboden, terwijl sommigen betrokken zijn bij heroïnehandel, daarvan profijt trekken of betrokken zijn bij grove schendingen van de mensenrechten. Het gezag van de regering over het platteland is nooit groot geweest en dat bleef zo. De regering is onvoldoende in staat de bevolking te voorzien van diensten, zoals onderwijs, gezondheidszorg en – in sommige gebieden – veiligheid. Het geweldsmonopolie is in delen van Afghanistan niet in handen van de centrale regering. In deze context stellen de inkomsten uit de heroïnehandel lokale elites in staat zichzelf te verrijken en hun machtsbasis in hun gebied te houden door middel van patronage. De taliban kunnen inkomsten uit 'belastingheffing' benutten om hun militaire activiteiten te financieren. Omdat geostrategische overwegingen sinds 1979 de hoogste prioriteit genieten van buitenlandse actoren, heeft de bestrijding van heroïnehandel onvoldoende aandacht gekregen. Dat heeft ertoe bijgedragen dat de papaverteelt en de heroïnehandel zo'n grote vlucht hebben kunnen nemen.[50]

In Afghanistan is er dus een groot verschil tussen de formele instituties en de feitelijke machtsverhoudingen. Terwijl er formeel een politiek model is dat sterk lijkt op een democratische rechtsstaat, is het politieke leiderschap sterk gefragmenteerd. Er is een gedecentraliseerde machtsstructuur, waarbij diverse spelers over gewapende groepen beschikken. Patronage speelt een grote rol bij het handhaven van de stabiliteit. Controle over de regering biedt toegang tot nationale en internationale middelen, daarnaast zijn de

49 J.H. Watkins, E.P. MacKerrow en T. Merrit, *Simulating the Afghanistan-Pakistan Opium Supply Chain*, Los Alamos National Laboratory, July 2010.

50 J. Goodhand, *Corrupting or consolidating the peace? The drugs economy and post-conflict peacebuilding in Afghanistan, International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 3, June 2008 en M. Nicoletti, *Opium production and distribution: poppies, profits and power in Afghanistan, Theses and dissertations paper 74*, DePaul University, 2011, pp. 12-33.

inkomsten uit heroïnehandel een voeding voor patronagestelsels. Effectieve bestrijding van de heroïnehandel zou dan ook politieke gevolgen kunnen hebben in Afghanistan. Sommige spelers hebben banden met buitenlandse regeringen. Dat alles maakt de politieke situatie in Afghanistan uitermate gecompliceerd.

Afghanistan produceert ongeveer 95% van de wereldwijde productie van opium. De helft van de opiumproductie komt uit de provincie Helmand. Of een boer ervoor kiest om opium te verbouwen hangt niet alleen af van de financiële opbrengst, maar ook van andere factoren. In sommige delen van Afghanistan wordt geen papaver verbouwd omdat het klimaat ongeschikt is of omdat er te weinig water is. De papaverteelt is arbeidsintensief en sommige boeren kunnen zich niet veroorloven seizoenarbeiders in te huren. De arbeidskracht die in het gezin beschikbaar is, limiteert de oppervlakte die met papaver kan worden ingezaaid. Sommige grootgrondbezitters en handelaren geven alleen krediet aan kleine boeren als ze papavers verbouwen. De grootgrondbezitter of de handelaar eist dan het recht op de oogst tegen een lage prijs te kopen.[51] Als boeren krediet nodig hebben om überhaupt iets te kunnen verbouwen, kan een dergelijk aanbod zeer aantrekkelijk zijn in het licht van de hoge opbrengsten. Het doorbreken van deze afhankelijkheidsrelatie door het aanbieden van alternatieve bronnen van krediet zou deel kunnen uitmaken van een strategie voor de bestrijding van papaverteelt in (delen van) Afghanistan. Van belang is de verbouw van andere gewassen te stimuleren, maar dit wordt geremd door de lage prijzen.

UNODC stelt dat het jaarinkomen van boerenhuishoudens die papaver verbouwen aanzienlijk hoger is (USD 3.933) dan van boeren die dat niet doen (USD 2.279), ook al hebben ze ongeveer evenveel land.[52] UNODC concludeert daaruit dat armoedebestrijding geen afdoende instrument is voor de vermindering van papaverteelt. In vele gebieden zijn er echter geen alternatieve economische activiteiten die meer opbrengen dan papaverteelt. Op korte termijn zal economische ontwikkeling niet leiden tot dergelijke activiteiten, maar op de lange termijn zou dat wel het geval kunnen zijn. Ontwikkelingssamenwerking kan op lange termijn bijdragen aan bestrijding van de papaverteelt in Afghanistan.

De opium wordt verkocht aan handelaren, die de opium leveren aan laboratoria. Daar wordt de opium gekookt met enkele chemische stoffen, die illegaal moeten worden ingevoerd. Het product is bruine heroïne, die gerookt kan worden. Soms ondergaat de heroïne verdere bewerking, zodat de witte, injecteerbare heroïne wordt geproduceerd. De waarde is dan enorm gestegen. De laboratoria betalen ‘belasting’ aan de taliban of ambtenaren voor bescherming van de transporten naar de grens. In grote delen van Afghanistan zijn er vele mogelijkheden om ongezien de grens over te steken en indien nodig kan worden geprobeerd de grensbewaking om te kopen. Opium die naar het noorden wordt gesmokkeld, wordt soms geruild tegen wapens. Kyrgyzstan en Kazakhstan hebben beide fabrieken voor AK 47-machinegeweren.

Na export wordt de opium of heroïne doorverkocht aan andere handelaren, totdat deze de consument bereikt. Handelaren maken in dit deel van de keten kosten voor arbeid, transport en omkoping. De straatwaarde van een kilo heroïne in Nederland bedroeg in december 2012 tussen € 20.000 en € 40.000.[53] De grootste waardevermeerdering vindt plaats na export

51 D. Macdonald & D. Mansfield, Drugs and Afghanistan, in: Drugs: education, prevention an policy, Vol. 8, No. 1, 2001, pp. 1-6.

52 UNODC, discussion paper: is poverty driving the Afghan opium boom?, March 2008.

53 Zie: <http://www.trimbos.nl/onderwerpen/alcohol-en-drugs/heroine/heroine-algemeen/prijs>, geconsulteerd op 5 december 2012.

van de opium of heroïne uit Afghanistan, dus het profijt valt vooral toe aan de handelaren.

UNODC benadrukt in diverse rapporten dat papaver vooral wordt verbouwd in gebieden waarover de regering weinig controle heeft. Dat zou de suggestie kunnen wekken dat de papaverteelt sterk zou verminderen als de regering wel controle zou hebben over het hele land. Diverse auteurs wijzen er echter op dat ook Afghaanse politici en hoge ambtenaren economische belangen hebben bij de papaverteelt en heroïnehandel.[54] Ook UNODC stelt dat de georganiseerde misdaad verweven is met de staat en de opstandelingen; '*Whether protecting the cultivation of opium or sponsoring trafficking of contraband, crime appears to be a primary survival strategy for many government officials and insurgents*'.[55] De mogelijkheid om profijt te trekken van de opiumhandel maakt sommige overheidsfuncties zeer aantrekkelijk. Er zijn dan ook berichten dat tienduizenden dollars worden betaald om benoemd te worden op een overheidsfunctie met een maandsalaris van enkele tientallen dollars, maar die kunnen worden gebruikt om smeergeld te eisen van opiumboeren, opiumhandelaren of laboratoria.[56] De heroïnehandel corrumpeert de hele staat en een groot deel van het land.

Er is dus een breed scala van politieke, sociaaleconomische, landbouwkundige en klimatologische factoren van belang voor de analyse van de productie van opium en heroïne in Afghanistan. Dit onderstreept nogmaals dat een effectieve strategie een geïntegreerde strategie moet zijn, die gebaseerd is op inzicht in alle relevante factoren van de keten.

II.3 Colombia / cocaïne

Cocaïne wordt met chemische middelen gemaakt uit de blaadjes van de cocaplant. In de eerste fase ontstaat cocapasta, in de tweede fase cocaïne. Consumenten kopen meestal cocaïne die is vermengd ('versneden') met andere stoffen, zodat de prijs en de zuiverheid uiteenlopen. Eén blad van de cocaplant bevat erg weinig werkzame stof; duizend kilo bladeren levert ongeveer twee kilo cocaïne op.

Het klimaat in de Andes is zeer geschikt voor de cocaplant, vandaar dat alle cocaïne afkomstig is uit Colombia, Peru en Bolivia. Hier wordt specifiek ingegaan op de situatie in Colombia,[57] de grootste producent van cocaïne. De export van cocaïne vanuit Colombia groeide snel in de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen de vraag in de VS steeg. Aanvankelijk kochten de Colombiaanse producenten cocapasta van lokale boeren, produceerden cocaïne in laboratoria en verkochten hun waar vooral aan Cubaanse smokkelaars. Vanaf het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw namen Colombiaanse criminele groepen de groothandel

54 New York Times, *Is Afghanistan a narco-state?*, 27 July 2008; A. Lieven, *Afghanistan: an unsuitable candidate for state building*, in: *Conflict, Security & Development* 7: issue 3, October 2007, p. 485.

55 UNODC, *Addiction, crime and insurgency, The transnational threat of Afghan opium*, October 2009, p. 105.

56 J. Goodhand, *Corrupting or consolidating the peace? The drugs economy and post-conflict peacebuilding in Afghanistan, International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 3, June 2008, p. 412 en UNODC *Addiction, crime and insurgency, The transnational threat of Afghan opium*, October 2009, p. 139.

57 K. Michel, *Mexico and the Cocaine epidemic: the new Colombia or a new problem*? Zie: <http://www.hsdl.org/?view&did=11060>, A. Camacho Guizado, *Plan Colombia and the Andean Regional Initiative; the ups and downs of a policy*, zie: <http://www.kus.uu.se/CF/sem041202/Camacho.pdf>. A. López-Restrepo, A. Camacho-Guizado, *From smugglers to drug-lords to 'traquetos': changes in the Colombian illicit drugs organizations*. Zie: <http://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/LopeCama.pdf>.

in de VS over van de Cubanen en in sommige steden ook de distributie aan consumenten. Zij deden dat door Colombianen in te zetten die eerder naar de VS waren geëmigreerd. Deze gebruikten extreem geweld tegen de Cubanen. Op deze wijze slaagden de Colombiaanse 'kartels' erin de bedrijfsketen verticaal te integreren en een groot deel van de winst zelf op te strijken.

Zaitch heeft onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde in de verschillende schakels van de keten in 1995.[58] R.T. Naylor en hij stellen dat de grootste winst wordt gemaakt in het laatste deel van de keten, tussen groothandel in het bestemmingsland en de consument. Verticale integratie van de bedrijfsketen is dus zeer aantrekkelijk voor de exporteurs in Colombia.

Het Medellínkartel onder leiding van Pablo Escobar koos aanvankelijk infiltratie en *state-capture* als strategie. Zijn kartel kocht politici, ambtenaren en politiemensen om. Escobar slaagde er zelfs in om in 1982 verkozen te worden tot lid van het parlement. Dat stuitte op weerstand en hij werd weer afgezet. Er werd gediscussieerd over een grondwetsherziening, die uitlevering aan de VS mogelijk zou maken. Escobar schakelde over op een strategie van confrontatie. Hij liet de minister van Justitie vermoorden en ontketende een terreurcampagne, die ook vele slachtoffers eiste onder de burgerbevolking. Door de terreurcampagne kreeg Escobar steeds meer vijanden in binnen- en buitenland. Vanwege de terreur kwam er geen grondwettelijke mogelijkheid om Colombianen uit te leveren. De meeste terreurdaden bleven onbestraft, waardoor een klimaat ontstond van straffeloosheid en het vertrouwen in het recht verder verminderde. De VS veranderden hun beleid; naast pogingen drugstransporten te onderscheppen aan de grenzen van de VS, stelde de Amerikaanse regering miljoenen dollars beschikbaar voor de bestrijding van drugsgerelateerde criminaliteit in Colombia, waaronder de inzet van militaire middelen. Ook werd de Colombiaanse regering onder zware druk gezet om de kartels actief te bestrijden. Escobar werd gevangen gezet in zijn eigen luxe gevangenis, van waaruit hij zijn zaken kon blijven regelen. Hij ontsnapte, maar kwam in 1993 om het leven in een vuurgevecht met de politie. Dat luidde het eind in van het Medellínkartel.

Het Calikartel koos vanaf het begin voor een strategie van infiltratie en samenwerking. Het hield een laag profiel en de leiders probeerden zich voor te doen als gewone zakenlieden. Zij trachtten geen politieke posities te verwerven. Het Calikartel profiteerde van de ondergang van het Medellínkartel en kon de cocaïnehandel vrijwel geheel monopoliseren. De vraag was immers niet verminderd. De ondergang van dit kartel werd ingeluid toen bekend werd dat het kartel USD 3,5 miljoen aan het verkiezingsfonds van presidentskandidaat Samper had geschonken en ook de verkiezingen van tientallen andere politici had gesteund. Hoewel corruptie niet ongebruikelijk was, leidde dit tot grote publieke verontwaardiging. Samper had vanwege de publieke verontwaardiging en de druk van de VS geen andere keus dan daadkrachtig op te treden tegen het Calikartel. Midden jaren negentig van de vorige eeuw was ook dit kartel vrijwel uitgeschakeld. De plaats van de twee grote kartels werd ingenomen door honderden kleine criminele organisaties.

De Colombiaanse verzetsbeweging FARC was een van de organisaties die profiteerde van de ondergang van de kartels; dit was een onbedoeld neveneffect van de bestrijding van de drugskartels. Vanaf het midden van de jaren zeventig, toen de vraag naar cocaïne groeide,

58 T. Naylor, Wash-out: a critique of follow-the-money methods in crime control policy, Crime, Law & Social Change, Vol. 32, No. 1 (1999), p. 25, D. Zaitch, *Trafficking cocaine, Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*, Kluwer Law International, Den Haag/Londen/New York, 2002, pp. 46-47.

gingen steeds meer boeren cocaplanten verbouwen en begon de FARC ‘belastingen’ te heffen op productie en transport van cocapasta. De FARC dwong de handelaren ook om hogere prijzen te betalen aan de boeren en beschermde de aanplant van boeren tegen vernietiging door drugsbestrijders. Dat leverde hun sympathie op onder de lokale boerenbevolking. Het Calikartel accepteerde de belastingheffing, maar het Medellínkartel besloot met de FARC de confrontatie aan te gaan. Het Medellínkartel richtte daartoe een paramilitaire organisatie op, die erin slaagde grote gebieden waar coca werd verbouwd te veroveren op de FARC, iets waartoe de strijdkrachten niet in staat waren gebleken. Door de ondergang van het Medellínkartel verdween de sterkste vijand van de FARC, die daardoor een grotere greep kreeg op de cocaïneproductie en -handel. De FARC genereerde daarmee zeer aanzienlijke inkomsten. Dat werd nog versterkt doordat de productie in Peru en Bolivia afnam als gevolg van het beleid van de regeringen van die landen. De productie verplaatste zich naar Colombia, met name naar gebieden onder controle van de FARC. De Colombiaanse president Pastrana startte onderhandelingen met de FARC, maar zijn opvolger Uribe brak die af en bestreed de FARC met steun van de VS. Dat was gedeeltelijk succesvol, maar vergrootte de ruimte voor de extreemrechtse paramilitaire milities, die waren verenigd in de United Self-Defense Groups of Colombia. Deze groepen waren veelal voortgekomen uit de paramilitaire groepen van de drugskartels, maar waren na de ondergang van de grote kartels een eigen leven gaan leiden. Ook zij ontleenden een groot deel van hun financiering aan afpersing van cocaïnehandelaren en andere vormen van illegale belastingheffing, alsmede aan bijdragen van grootgrondbezitters. De VS verklaarden de United Self-Defense Groups of Colombia in 2001 tot een terroristische organisatie. Uribe startte vredesonderhandelingen met de United Self-Defense Groups of Colombia, die tot demobilisatie van duizenden paramilitairen leidden.

De cocaïnehandel en de wijze waarop deze de binnenlandse situatie beïnvloedde, hebben de mensenrechtensituatie in Colombia ernstig verslechterd. Veel mensen werden het slachtoffer van crimineel en politiek geweld. Straffeloosheid was een lange periode de norm.

Doordat de Colombiaanse kartels aanzienlijk aan macht inboetten en het transport van cocaïne naar de VS vooral over land plaatsvond, konden Mexicaanse criminele organisaties greep krijgen op een deel van de keten. Deze organisaties waren eerder in dienst van de Colombianen, maar konden nu een groter deel van de winst opeisen. Dit leidde echter tot een strijd over territorium in Mexico tussen verschillende Mexicaanse bendes, waarbij ook paramilitaire organisaties werden ingezet.

Door betere controle van smokkelroutes naar Europa over zee en door de lucht in het Caraïbisch Gebied, verlegden smokkelaars de routes naar Europa via West-Afrika. In een aantal West-Afrikaanse landen werkten Zuid-Amerikaanse drugsbendes samen met hoge functionarissen en militairen, zodat het staatsapparaat soms kon worden ingezet voor de doorvoer van cocaïne naar Europa. Vanaf 2007 beschuldigden hoge functionarissen in Guinee-Bissau militairen van betrokkenheid bij drugshandel. Zo werden militairen gearresteerd die honderden kilo’s verdovende middelen bij zich hadden en zorgden militairen ervoor dat geconfisqueerde verdovende middelen verdwenen. In 2009 werden de legerleider en de president vermoord, waarna de drugshandel zich verplaatste. Ook in Guinee en Gambia was een verwevenheid tussen overheidsambtenaren en drugsbendes waar te nemen.[59] Drugshandelaren kozen zwakke staten in West-Afrika, waar ze de overheid relatief gemakkelijk konden infiltreren.

59 UNODC, *The Transatlantic Cocaine Market, Research Paper*, April 2011, pp. 42-57.

De bestrijding van cocaïneproductie en handel heeft enkele belangrijke onbedoelde effecten gehad. In de eerste plaats heeft de bestrijding van de cocaïnehandel de binnenlandse politieke verhoudingen in Colombia sterk beïnvloed. De bestrijding van de twee grote kartels versterkte de positie van de FARC. Nadat de FARC het doelwit werd van bestrijding van cocaïnehandel, profiteerden paramilitaire organisaties. In de tweede plaats heeft het oprollen van de twee grote kartels vermoedelijk de concurrentie tussen Mexicaanse bendes versterkt en bijgedragen aan de explosie van geweld in dat land. In de derde plaats zijn de handelsstromen niet verminderd, maar wel verplaatst. De verschuiving van transportroutes naar Europa via West-Afrika heeft in West-Afrika bijgedragen aan de criminalisering van staten. Een effectieve, geïntegreerde internationale strategie ontbreekt tot op heden.

II.4 Illegale wapenhandel

De illegale handel in vuurwapens richt zich op twee doelgroepen. De ene doelgroep bestaat uit criminelen, die vuurwapens gebruiken om een misdaad te plegen of om zichzelf te beschermen. Deze handel is over het algemeen kleinschalig. De andere doelgroep wordt gevormd door rebellengroepen en terroristische organisaties. Daarbij gaat het om grotere partijen wapens.[60] Illegale wapenhandel komt overal op de wereld voor, maar de vraag naar illegale wapens is het hoogst in gebieden die worden geteisterd door gewapend conflict, geweld en georganiseerde misdaad. Omgekeerd dragen wapens en munitie bij aan verhoging van het geweldsniveau in dergelijke gebieden. Soms worden de wapens betaald met de opbrengst van illegaal geëxploiteerde grondstoffen of van drugshandel, soms in natura. Illegale wapenhandel en instabiliteit gaan vrijwel altijd samen. Illegale wapenhandel is meestal een integraal element van de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit.

In de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit spelen nucleaire, bacteriologische en chemische wapens zelden een rol. Deze blijven daarom verder buiten beschouwing. Binnen de categorie conventionele wapens wordt gewoonlijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds kleine en lichte wapens en anderzijds grotere wapens. Kleine en lichte wapens zijn draagbaar en kunnen door een of enkele personen worden bediend. Deze wapens zijn zeer geschikt voor rebellenbewegingen, omdat ze relatief goedkoop zijn en gemakkelijk te bedienen, ook door kindsoldaten.

Aangezien er weinig technologische vernieuwingen zijn ten aanzien van kleine vuurwapens en het duurzame goederen zijn, worden zij weinig vervangen. Slechts ongeveer 1% van het totale aantal kleine vuurwapens dat in omloop is, wordt jaarlijks vervangen. Wapens hebben dus een levensduur van decennia, maar de inzetbaarheid hangt af van de vraag of voldoende munitie verkrijgbaar is. Munitievoorraden moeten steeds worden vernieuwd. De handel in munitie is daarom van even groot belang als de handel in wapens. Nadat een conflict is beëindigd, verkopen handelaren de gebruikte wapens aan strijdende partijen in een ander conflict.

De keten van wapenhandel: productie en handel
Slechts een klein deel van de wapens wordt op illegale wijze gemaakt. Illegale productie vindt plaats op drie manieren: amateurs kunnen wapens ambachtelijk produceren (bijvoorbeeld originele modellen namaken), productie van bestaande modellen in wapenfabrieken die niet over de licentierechten beschikken, of fraude met cijfers van legale productie.[61]

60 Zie: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/illicit-trafficking.html>.

61 Zie: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-IB2-Scraping-the-barrel.pdf>.

Het grootste gedeelte van wapens dat illegaal wordt verhandeld, is echter ooit legaal geproduceerd.[62] Legaal geproduceerde wapens kunnen op verschillende manieren in de illegaliteit terechtkomen. In het algemeen is de keten kort: de wapens worden legaal geproduceerd, belanden bij een handelaar die ze – al dan niet met medewerking van corrupte ambtenaren – doorverkoopt aan een illegale bestemming.

Stohl onderscheidt negen manieren waarop wapens in de illegaliteit terecht kunnen komen, die elkaar overigens niet uitsluiten.[63] De eerste is ontduiking van een wapenembargo. Staten, handelaren of particulieren kunnen een internationaal, regionaal of nationaal embargo ontduiken. Er zijn vele voorbeelden van schendingen van VN-wapenembargo's.[64] Sommige landen bevoorraden rebellenbewegingen in derde landen uit geostrategische overwegingen, ook al is dat in strijd met het internationaal recht.

De tweede is omleiding van wapens door middel van omkoping van ambtenaren of frauduleuze documenten. Corrupte ambtenaren staan export of doorvoer toe naar een land dat niet aan de voorwaarden voldoet van relevante regelgeving of beleid. Het kan daarbij gaan om frauduleuze export: op papier worden de wapens dan geëxporteerd naar legitieme buitenlandse afnemers, waarbij wordt voldaan aan geldende exportvoorwaarden. Op het *enduser certificate* wordt niet de werkelijke klant vermeld. Export vindt in eerste instantie plaats naar een legale bestemming en de wapens worden van daaruit doorgevoerd naar een illegale eindbestemming. Corrupte autoriteiten in het land dat staat vermeld op het *enduser certificate,* laten zich bijvoorbeeld omkopen en geven een valse verklaring af over de eindbestemming. Daarnaast kunnen douaneambtenaren zich laten omkopen om illegale export door te laten. Verder kunnen de ladingpapieren een valse lading aangeven. Vanwege het grote volume aan lading in de meeste (lucht)havens is de kans op ontdekking klein.

Door onvoldoende bewaking en slecht beheer van wapenopslagplaatsen kunnen wapens worden ontvreemd en in het illegale circuit terechtkomen. Dit is de derde manier. De ineenstorting van de Sovjet-Unie, Albanië en Joegoslavië heeft veel bijgedragen aan de illegale wapenhandel. Grote hoeveelheden vuurwapens en munitie werden in de Oost-Europese staten overtollig. Een deel daarvan werd uit slecht bewaakte opslagplaatsen illegaal naar de rest van de wereld geëxporteerd. Deze grote stroom werd vermoedelijk gefaciliteerd door corruptie.

Een vierde manier is door een overval op wapenopslagplaatsen tijdens perioden van instabiliteit. Zo lijken opstandelingen in Syrië vliegtuigen en helikopters van de Syrische luchtmacht neer te schieten met buitgemaakte luchtdoelraketten. Westerse landen zouden bevreesd zijn dat dergelijke raketten uit Syrische legerbases en wapendepots in handen zouden kunnen vallen van Al Qaida.[65]

62 R. Stohl, *fighting the illicit trafficking of small arms*, SAIS Review Vol. XXV No. 1 (Winter-Spring 2005), p. 61 en C.J.C.F. Fijnaut, De bestrijding van illegale vuurwapenhandel: Het beleid van de Verenigde Naties en de Europese Unie, Justitiële verkenningen, 34(4), pp. 9-28.

63 Idem, zie ook A.C.M. Spapens, *Trafficking in illicit firearms for criminal purposes within the European Union, European Journal of Crime, Criminal Law and Justice,* 2007, pp. 359-381.

64 G. Lamb, *Beyond 'shadow-boxing' and 'lip service', the enforcement of arms embargoes in Africa*, ISS paper 135, Pretoria, April 2007.

65 Volkskrant, Assad raakt luchtoverwicht kwijt, 30 november 2012, p. 15.

In de vijfde plaats kunnen wapens in andere handen vallen door onzorgvuldig beheer. Uiteindelijk kunnen deze wapens in het illegale circuit terechtkomen. Ten zesde kunnen soldaten wapens verkopen om extra inkomsten te genereren. In de zevende plaats kunnen wapens van particuliere eigenaren worden gestolen.

De achtste manier is smokkel van wapens van een land waar wapens legaal kunnen worden gekocht naar een land waar wapenbezit illegaal is. Een vorm is smokkel van enkele wapens per keer met personenauto's en bestelbusjes. Deze smokkel vindt op kleine schaal plaats en vooral op aanvraag door afnemer. Het grootste gedeelte van illegale wapens in Mexico en Zuid-Amerika is op deze manier vanuit de Verenigde Staten gesmokkeld.[66]

Doordat weinig controles plaatsvinden aan de binnengrenzen van het Schengengebied is het betrekkelijk eenvoudig om wapens te vervoeren door Schengenlanden. Dit gebeurt veelal met personenauto's, bestelbusjes of vrachtwagens. Smokkel naar het Verenigd Koninkrijk (geen Schengenland) loopt enigszins anders; smokkelaars maken gebruik van verborgen ruimtes in voertuigen. De illegale vuurwapenhandel binnen de EU is over het algemeen vooral een vorm van criminele dienstverlening.[67]

Ten slotte kunnen volgens Stohl wapens op ambachtelijke wijze worden gemaakt, bijvoorbeeld uit alarmpistolen of uit gedecommissioneerde wapens. Dergelijke alarmpistolen zijn in veel EU-landen legaal te verkrijgen. In de praktijk worden gedecommissioneerde wapens in vele landen niet vernietigd, maar verkocht. Er is dan een kans dat ze in het illegale circuit terechtkomen.

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, is niet alleen regulering van handel belangrijk om illegale handel tegen te gaan, maar ook goed beheer van wapenvoorraden, ontwapening na een conflict, vernietiging van overtollige wapens en markering van vuurwapens, zodat hun herkomst is na te gaan. Deze maatregelen kunnen helpen voorkomen dat legaal geproduceerde wapens naar het illegale circuit worden omgeleid. Dit zijn aanknopingspunten voor beleid, die terug te vinden zijn in het *UN Programme of Action*.

Juridisch kader

Er waren tot voor kort weinig internationale juridische normen voor het legaal bezit en de legale handel in conventionele wapens. Er is een aantal verdragen dat het bezit, gebruik of de opslag van en de handel in specifieke wapens verbiedt of aan banden legt, zoals *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*, het tweede protocol bij dat verdrag (*Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices*), het vierde protocol bij hetzelfde verdrag (*Protocol IV on Blinding Laser Weapons), de Convention On The Prohibition Of The Use, Stockpiling, Production And Transfer Of Anti-Personnel Mines And On Their Destruction* en de *Convention on Cluster Munitions*.[68] Het doel van deze verdragen is om het menselijk lijden als gevolg van

66 Zie: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/illicit-trafficking.html>.

67 A.C.M. Spapens, De logistiek en aanpak van illegale vuurwapenhandel binnen de EU-landen, in: Illegale wapenhandel, Justitiële Verkenningen 4 - 08, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, juli 2008, p. 69.

68 M. Brozska, *Monitoring and verification of the arms trade and arms embargoes*, *Disarmament Forum*, 2010, No. 3, p. 29.

geweldddadige conflicten te beperken. Daartoe worden het gedrag van de strijdende partijen, alsmede de keuze van strijdmiddelen en strijdmethoden verdragsrechtelijk ingeperkt.[69]

Het *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition* bij het UNTOC verplicht staten illegale productie en illegale handel in vuurwapens en munitie strafbaar te stellen, maar laat het aan de partijen bij het protocol over om te bepalen in welke gevallen productie en handel illegaal zijn.

Daarnaast kan de VN-Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het Handvest van de VN voor een specifieke regio en actoren een wapenembargo instellen. De lidstaten van de VN moeten deze maatregelen uitvoeren. Echter, zonder adequate regelgeving en instituties kunnen lidstaten een wapenembargo niet handhaven. De VN-Veiligheidsraad stelt gewoonlijk een sanctiecommissie in voor het toezicht op een specifiek wapenembargo die gebruik maakt van informatie aangeleverd door de lidstaten. Ook regionale organisaties zoals de EU of de Afrikaanse Unie stellen wel wapenembargo's in.

In meer algemene zin hebben staten de verplichting de soevereiniteit van andere staten te respecteren en af te zien van geweld tegenover andere staten. Daaruit vloeit voort dat staten worden geacht zich te onthouden van leveringen van wapens aan staten of groeperingen die de soevereiniteit van een andere staat willen ondermijnen, zoals terroristen of rebellenbewegingen. Diverse mensenrechtenverdragen bevatten bepalingen die de export van wapens (indirect) beperken, zoals het recht op leven, het verbod op marteling en het verbod op gedwongen verhuizing. In gevallen waarin exporterende staten kunnen vermoeden dat export van wapens zal bijdragen aan schendingen van de vrede en veiligheid, of aan schendingen van mensenrechten, is export van wapens illegaal onder internationaal recht, ook als het nationale recht zich niet tegen export van wapens verzet.

Verder kwam in 1998 het Wassenaar Arrangement tot stand, waarbij de partijen overeenkwamen informatie uit te wisselen over hun export van conventionele wapens, met name verleende en geweigerde exportvergunningen. Verder biedt het Wassenaar Arrangement een forum voor de bespreking van risico's van wapenexporten voor de vrede, veiligheid en stabiliteit in specifieke gebieden. Het Wassenaar Arrangement stelt geen normen voor wapenexport en laat de beslissingen over verlening van vergunningen over aan nationale staten.

In het kader van het *UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* (PoA), dat dateert van 2001, worden staten opgeroepen om handel in kleine wapens te reguleren, maar het programma geeft geen inhoudelijke criteria voor het afgeven of weigeren van exportvergunningen. Verder roept het programma op fabricage van wapens te reguleren en individuele wapens van merktekens te voorzien, zodat hun oorsprong getraceerd kan worden. Legaal geproduceerde wapens hebben merktekens en nummers. Aan de hand van deze nummers is de fabrikant van een wapen meestal te herleiden tot de fabrikant. Andere aspecten van het actieprogramma betreffen goed beheer van wapenvoorraden en vernietiging van illegale wapens.

In EU-verband zijn stappen gezet om wetgeving van lidstaten ten aanzien van vuurwapenbezit door burgers te harmoniseren, zoals het categoriseren van vuurwapens, met als effect meer uniformiteit in vergunningsplichtigheid tussen de verschillende lidstaten. Ook vindt

69 Zie: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/weapons/overview-weapons.htm>, geconsulteerd op 29 maart 2013.

er meer politiële samenwerking plaats. Er bestaan echter nog steeds grote verschillen in nationale wapenwetgeving tussen de lidstaten. De bestrijding van illegaal vuurwapenbezit in de EU vindt vooral plaats op het nationale niveau. Voor de uitvoer van wapens is de Verordening van de Raad tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweeërlei gebruik (EG nr. 1334/2000) relevant, die in het bijzonder procedurele aspecten tussen lidstaten harmoniseert. De EU kent een Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport, dat acht toetsingscriteria noemt, maar deze wordt door de lidstaten verschillend geïmplementeerd.[70]

Een individu heeft een wapen illegaal in bezit als hij of zij daarvoor niet de vereiste vergunningen heeft volgens het recht van het land waar hij of zij zich bevindt. Dat geldt ook voor leden van gewapende groepen, zoals terroristen, opstandelingen of criminele groepen. Handel in wapens is illegaal als deze worden verkocht zonder dat aan wettelijke vereisten is voldaan, zoals een exportvergunning.

Recent is een stap gezet ten aanzien van de regulering van de handel in conventionele wapens, onderdelen en munitie. De Algemene Vergadering van de VN heeft op 2 april 2013 de verdragstekst aangenomen voor een wapenhandelsverdrag. 154 staten stemden voor, 23 onthielden zich van stemming en Noord-Korea, Iran en Syrië stemden tegen.[71] Volgens deze tekst is de export van wapens verboden indien dat strijdig is met een resolutie van de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het Handvest van de VN, of in strijd is met een verdrag waarbij de staat partij is, dan wel indien export zou bijdragen aan genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden, ernstige inbreuken op de Geneefse Conventies van 1949, aanvallen op burgers of aan andere oorlogsmisdaden zoals gedefinieerd in internationale overeenkomsten waarbij de staat partij is. De exporterende staat moet bij de beslissing om export te autoriseren meewegen of de export zou kunnen bijdragen aan bedreiging van vrede en veiligheid of aan schendingen van het internationaal humanitair recht of van mensenrechten, dan wel kan bijdragen aan terrorisme of grensoverschrijdende misdaad. Export van munitie en onderdelen moet ook aan deze criteria worden getoetst, maar de overige bepalingen van het verdrag gelden niet voor munitie en onderdelen. Het gaat onder andere om het delen van informatie, voorkomen van omleiding en de regulering van handelaren en van doorvoer. Partijen bij het (toekomstige) verdrag moeten deze verplichtingen ook naleven bij export naar landen die geen partij zijn bij het verdrag. Het verdrag staat open voor ondertekening vanaf 3 juni 2013 en zal in werking treden 90 dagen nadat de vijftigste staat het verdrag heeft geratificeerd. Staten die het verdrag hebben ondertekend worden geacht zich aan het verdrag te houden, ook als het nog niet in werking is getreden.

Een belangrijk verschil tussen wapenhandel en de meeste andere vormen van criminaliteit is dat wapenhandel vaak politieke belangen dient, in het bijzonder de geopolitieke belangen van grootmachten. Staten hebben er meestal belang bij wapenhandel niet aan regels te binden en soms bestaande regels niet na te leven, terwijl het meestal wel in hun belang is andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Dat is een reden waarom regulering van wapenhandel moeilijk tot stand te brengen was en lastig te handhaven zal zijn. De effectiviteit van het VN-wapenhandelsverdrag zal mede worden bepaald door de vraag of de belangrijkste exporteurs van conventionele wapens, onderdelen en munitie het verdrag zullen ratificeren.

70 M. Bromley, *The Review of the EU Common Position on Arms Exports: prospects for strengthened controls, Non-proliferation papers*, No. 7, January 2012.

71 United Nations General Assembly A/67/L.58.

II.5 Democratische Republiek Congo / illegaal profijt van de winning van grondstoffen

De situatie in de Democratische Republiek Congo (DRC) vormt een goede illustratie van de nexus tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit. Het bestuur van het land is zwak en een groot deel van de bevolking leeft in armoede. Een kleine en deels corrupte elite profiteert van de natuurlijke rijkdommen van het land.

Na het eind van de Koude Oorlog kreeg de toenmalige president Mobutu minder steun van westerse landen en nam het binnenlandse verzet tegen zijn bewind toe. De rebellenleider Laurent Kabila greep in 1997 de macht in Congo, gesteund door een interventie van Rwandese en Oegandese troepen. Slechts kort daarna keerde een Tutsibeweging uit Oost-Congo zich tegen Kabila, gesteund door Rwanda. In de jaren daarna waren de meeste buurlanden van de DRC militair actief in de DRC, waarbij Angola, Zimbabwe en Namibië de regering steunden en andere landen militaire steun gaven aan rebellenbewegingen. Vooral het oosten van de DRC kampt dus al decennia met gewapende conflicten, buitenlandse inmenging, armoede, grootschalige en zeer ernstige mensenrechtenschendingen en corruptie. De strijd in de DRC heeft al miljoenen mensenlevens gekost. Gebrekkige discipline onder regeringstroepen (inclusief muiterij) en de aanwezigheid van krijgsheren in Oost-Congo, van wie sommige worden gesteund door buurlanden, dragen sterk bij aan de instabiliteit. De situatie in de DRC is dus uitermate complex. Hieronder zal echter uitsluitend aandacht worden geschonken aan de samenhang tussen de winning van grondstoffen en de instabiliteit in Oost-Congo.

De DRC kent een enorme rijkdom aan natuurlijke grondstoffen zoals tin, tantaal (uit coltan), wolfraam en goud. De (illegale) handel in grondstoffen voedt al meer dan een decennium gewapende conflicten in de DRC, doordat gewapende groepen (krijgsheren, maar ook illegaal opererende eenheden van het regeringsleger) zich een deel van de opbrengst van de exploitatie van de mijnen weten toe te eigenen. Krijgsheren kunnen daarmee hun militaire inspanningen financieren. Zij eigenen zich een deel van de opbrengst toe door bijvoorbeeld ‘belasting’ te heffen op erts dat mijnwerkers hebben gedolven, op transporten van erts of bij handelaren, maar ook wel door overvallen op de bevolking van een gebied dat niet onder hun controle is of op mijnen die zich daar bevinden. Zolang krijgsheren aanzienlijke inkomsten kunnen ontlenen aan de grondstoffenhandel zal het conflict aanhouden. Als effectieve maatregelen kunnen worden genomen om deze inkomsten sterk te verminderen, kan het voor de krijgsheren moeilijker worden hun militaire inspanningen voort te zetten. Echter, als krijgsheren vervolgens andere bronnen van inkomsten aanboren, zal regulering van de grondstoffenhandel de instabiliteit in het gebied niet doen verminderen. Stabiliteit is een noodzakelijke – maar geen voldoende – voorwaarde voor sociaaleconomische ontwikkeling en het bestrijden van misstanden, zoals de schendingen van mensenrechten en de slechte arbeidsomstandigheden in de mijnen.

Als voorbeeld wordt hieronder de situatie van tinhandel beschreven, omdat de Nederlandse regering ter zake een initiatief heeft genomen.[72] Belemmeren dat krijgsheren profijt kunnen trekken van de exploitatie van tin is slechts één mogelijke beleidsmaatregel, die op zichzelf de situatie in de DRC niet zal veranderen. Een dergelijk beleid zou wel deel kunnen uitmaken van een zeer breed scala aan andere interventies, gericht op verbetering van de complexe situatie in de DRC.

72 Hiervoor is gebruik gemaakt van: R. de Koning, *Conflict minerals in the Democratic Republic of the Congo*, Stockholm International Peace Research Institute policy paper 27, Stockholm, June 2011 en van diverse publicaties van de International Crisis Group.

Niet alleen krijgsheren trekken illegaal profijt van de winning van grondstoffen. Sommige eenheden van het regeringsleger heffen illegaal belastingen bij mijnwerkers, op ertstransporten en bij eigenaren van mijnen. Zij worden eveneens beschuldigd van (grootschalige) schendingen van mensenrechten, zoals verkrachtingen en dwangarbeid. Deze illegale belastingheffing draagt niet bij aan de politieke instabiliteit, maar is een vorm van corruptie. Omdat het leger een onmisbaar instrument is voor de regering, hebben commandanten een sterke positie tegenover de overheid, die ze kunnen misbruiken voor zelfverrijking en om zichzelf te beschermen tegen juridische maatregelen. Ook sommige overheidsambtenaren zijn hierbij betrokken, zodat een deel van de overheidsbureaucratie is gecorrumpeerd.[73]

De keten

De mijnbouw in het oosten van de DRC vindt plaats in grote mijnen, die bestaan uit kleine putten waar mijnwerkers met de hand erts delven. Er is sprake van ambachtelijke mijnbouw, zonder inzet van grote machines. De mijnwerkers verkopen het erts per zak aan handelaren, die meestal een legale status hebben onder Congolees recht. Het erts wordt via een systeem van tussenhandelaren geleverd aan smelterijen, die tin produceren. Deze smelterijen bevinden zich in het buitenland. Er zijn weinig smelterijen die erts uit de DRC verwerken. Vervolgens wordt het tin verkocht aan bedrijven voor de productie van bijvoorbeeld elektronica. Aan het eind van de keten bevindt zich de consument.

De groothandelaren zijn de laatste schakel in de keten op Congolees grondgebied, waardoor zij feitelijk de toegangspoort tot de internationale markt vormen. Het grootste gedeelte van de export van erts loopt via deze groothandelaren. Zij beschikken over het algemeen over nauwe banden met politici. Hoewel de groothandels vaak beweren geen weet te hebben van de herkomst van ingekochte grondstoffen, is dit volgens *Global Witness* hoogstonwaarschijnlijk. Deze bedrijven zijn in handen van Congolese zakenlieden met jarenlange ervaring in de mijnbouw. Vaak vragen de groothandelshuizen juist naar de precieze herkomst van de mineralen, om zich een oordeel over de kwaliteit van het erts te kunnen vormen.[74] Zij hebben echter geen belang bij grotere transparantie.

Maatregelen om profijt van krijgsheren te verminderen

In de loop der tijd zijn diverse pogingen ondernomen om te verhinderen dat krijgsheren profijt trekken van de winning en export van grondstoffen in het oosten van de DRC. Daartoe zijn diverse initiatieven ondernomen, die met de inwerkingtreding van de Amerikaanse *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (de *Dodd-Frank Act*) een grote impuls kregen. Deze wet kent een aantal bepalingen, die beogen de transparantie te vergroten ten aanzien van activiteiten van bedrijven. *Section* 1502 van de *Dodd-Frank Act*[75] verplicht alle bedrijven die genoteerd zijn aan Amerikaanse beurzen om openbaar te maken of zij conflictmineralen (met name coltan, tin, wolfraam of goud) uit de DRC of de buurlanden gebruiken. Als dat het geval is, moeten deze bedrijven een rapport indienen waarin zij beschrijven in welke producten deze metalen zijn verwerkt en of de opbrengsten van deze metalen al dan niet hebben bijgedragen aan het conflict in de DRC. Producten mogen het label '*DRC conflict free*' dragen indien daarin geen metalen zijn verwerkt afkomstig uit de DRC, waarvan de opbrengst van de winning ten goede is gekomen aan gewapende groepen in de DRC of de buurlanden. Dit artikel is alleen van toepassing op de DRC en zijn buurlanden, op specifieke metalen en houdt geen verbod in. Het artikel laat het aan de consument over al dan niet producten aan

73 Global Witness, 'Faced with a gun, what can you do?', July 2009.

74 Zie: <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/report_en_final_0.pdf>, pp. 56-58.

75 Zie: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>, pp. 838-843.

te schaffen die metalen bevatten, waarvan de opbrengsten van de winning wellicht heeft bijgedragen aan het voortduren van een gewapend conflict.

Section 1504 van de *Dodd-Frank Act*[76] verplicht olie- en gasmaatschappijen en mijnbouwbedrijven die zijn genoteerd aan Amerikaanse effectenbeurzen, om alle betalingen die ze doen aan buitenlandse statelijke actoren openbaar te maken. Bedrijven moeten per land en per project aangeven hoeveel zij buitenlandse regeringen hebben betaald. Daardoor zal duidelijkheid ontstaan welke inkomsten regeringen hebben uit de exploitatie van deze natuurlijke rijkdommen in hun land en het wordt daarmee moeilijker deze inkomsten te verduisteren. Er is geen verplichting betalingen aan krijgsheren of andere (gewapende) groepen openbaar te maken.

In juli 2010 werd de *Dodd-Frank Act* van kracht. Hierdoor ontstond bij producenten van eindproducten de behoefte zekerheid te verkrijgen over de herkomst van grondstoffen om hun reputatie te beschermen. Voor grondstoffen uit de DRC moest vaststaan dat krijgsheren geen profijt hadden getrokken van de winning van deze grondstoffen. De wet droeg de Amerikaanse *Securities and Exchange Commission* op nadere regels te stellen. Die nadere regels zijn in augustus 2012 vastgesteld.

In december 2010 publiceerden diverse organisaties aanbevelingen voor dergelijke *duediligence*richtlijnen. *Due diligence* houdt in dat bedrijven zorgvuldigheid betrachten, in dit geval ten aanzien van de inkoop van grondstoffen, met name om duidelijkheid te verkrijgen of de winning ervan op een of andere wijze heeft bijgedragen aan voortzetting van een conflict of (daarmee gepaard gaande) mensenrechtenschendingen. Dat veronderstelt dat kan worden nagegaan uit welke mijn de grondstoffen afkomstig zijn en dat het bedrijf voldoende zekerheid heeft of strijdende partijen al dan niet voordeel hebben gehad van de winning van de grondstoffen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling publiceerde richtlijnen voor *due diligence*, die waren ontwikkeld in samenwerking met niet-gouvernementele organisaties en bedrijven. In dezelfde maand publiceerde de *UN Group of Experts on the DRC* eveneens aanbevelingen voor richtlijnen voor *due diligence* door importeurs, verwerkers en consumenten van grondstoffen uit Oost-Congo, nadat deze groep al eerder algemene aanbevelingen in deze richting had gedaan. De VN-Veiligheidsraad nam deze aanbevelingen over en riep staten op de aanbevelingen in de praktijk te brengen.[77]

Een van de initiatieven om de transparantie in de keten te vergroten en de inkomsten van krijgsheren uit de mijnbouw in Oost-Congo te verminderen, werd genomen door de VN-vredesmissie in de DRC.[78] In een poging te verhinderen dat krijgsheren profiteren van de grondstoffenhandel heeft deze handelscentra voor erts opgericht. De handel in grondstoffen zou vooral daar moeten plaatsvinden, zodat beter toezicht mogelijk is. Daarnaast worden lokale politiemensen opgeleid, die mijnen en transportroutes kunnen bewaken, en houden burgers toezicht in mijnen. Zodoende wordt getracht illegale belastingheffing te voorkomen in de mijnen en op de handelsroutes. Bovendien wordt elke zak met grondstoffen die de mijn verlaat gelabeld, zodat er een administratieve mogelijkheid is de herkomst van grondstoffen na te gaan.

76 Zie: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>, pp. 845-848.

77 VN-Veiligheidsraad, S/RES/1952(2010).

78 R. de Koning, ‘Conflict minerals in the Democratic Republic of the Congo’, Stockholm International Peace Research Institute policy paper 27, Stockholm, June 2011, p. 35.

In de handelscentra heft de overheid belasting over alle zakken erts die zijn verzameld door geautoriseerde waarnemers. Daarnaast vindt controle op vergunningen van mijnwerkers en groothandelaars plaats en wordt door middel van proeven de waarde van het erts vastgesteld en de prijs ervan bepaald. De zakken worden dan weer opnieuw gelabeld en verkocht aan groothandelaars, die de export verzorgen.[79] Dit systeem traceerde de herkomst vanaf de mijn tot en met de exporteur, maar het sloot niet uit dat exporteurs erts verkochten dat niet afkomstig was uit de handelscentra opgericht door de VN. Exporteurs konden erts uit verschillende mijnen vermengen en op de internationale markt brengen. Verder was het ook nog mogelijk dat krijgsheren belastingen zouden heffen op transporten.[80]

In 2009 startte het International Tin Research Institute, een samenwerkingsverband van tinsmelterijen, een project om de herkomst van tinerts na te kunnen gaan. Aanvankelijk gebeurde dat door standaardisering van documenten die het erts volgden van de mijn tot en met exporteurs. Ook in dit systeem hadden smelterijen onvoldoende zekerheid of gecertificeerd erts al dan niet was vermengd met niet-gecertificeerd erts. De smelterijen ondervonden internationaal kritiek dat zij (indirect) krijgsheren financierden. Twee grote smelterijen besloten daarop in het geheel geen tin uit het oosten van de DRC meer te importeren. Dat had ernstige onbedoelde gevolgen; het leidde namelijk tot hoge werkloosheid onder mijnwerkers. In 2010 werd de procedure aangevuld door zakken erts vanaf de mijn tot en met de exporteurs te labelen.

Van september 2010 tot maart 2011 gold een mijnbouwverbod in Oost-Congo, dat was ingesteld door de Congolese regering. Hierdoor lag de officiële mijnbouw nagenoeg stil. Begin 2011 ontbrak het echter nog aan nadere regelgeving van de *Dodd-Frank Act*. Hierdoor bestond nog steeds onduidelijkheid over de vraag of geïmporteerd tin aan de eisen van de wet voldeed. Mede daardoor was evenmin duidelijk of bestaande mechanismen voor *due diligence* zouden voldoen aan de eisen van de *Securities and Exchange Commission*. Vooruitlopend op de nadere regelgeving besloten bedrijven verenigd in de *Electronics Industry Citizenship Coalition* per 1 april 2011 geen grondstoffen meer te kopen afkomstig uit Oost-Congo.[81] Zij vreesden schade aan hun imago als zij beschuldigd zouden worden indirect het geweld in Oost-Congo te financieren. Als gevolg van de voortdurende onzekerheid over herkomst van tinerts kwamen de mijnbouw in Oost-Congo en de export van grondstoffen niet op gang na afloop van het verbod (maart 2011) dat was ingesteld door de Congolese regering. In november 2011 vaardigde de regering van de DRC regelgeving uit langs de lijnen van de VN-werkgroep en de OESO. Op basis daarvan werden de vergunningen van twee Chinese exportbedrijven geschorst; zij mochten tijdelijk geen tinerts exporteren.

Als reactie op de *Dodd-Frank Act* hebben meer afnemers van grondstoffen zich aangesloten bij het *Electronics Industry Citizenship Coalition* en partnerorganisatie *Global e-Sustainability Initiative*. Zij hebben het *Conflict-Free Smelter Assessment Program* ontwikkeld. Dit mechanisme ziet toe op het deel van de keten tussen exporteurs (groothandelaren) en de smelterijen, waarmee een ontbrekend deel van de keten werd gedekt. Een onafhankelijke derde partij evalueert de inkoopactiviteiten van een smelterij en bepaalt of de ingekochte grondstoffen

79 Zie: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/derriere-le-probleme-des-minerais-des-conflits.aspx>.

80 Zie: <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Congo's%20minerals%20trade%20in%20the%20balance%20low%20res.pdf>, p. 12.

81 Zie: <https://icglr.org/spip.php?article1>.

de status ‘DRC conflict free’ verdienen. Daarnaast bieden de *Electronics Industry Citizenship Coalition* en partnerorganisatie *Global e-Sustainability Initiative* modellen aan om bedrijven te assisteren in *duediligence*processen.[82]

De hiervoor genoemde initiatieven zien telkens op een deel van de keten van de mijn tot en met het eindproduct en kenden enkele tekortkomingen, waardoor bedrijven onvoldoende zekerheid kon worden geboden over de herkomst van tin. De Nederlandse regering heeft het initiatief genomen alle partijen bij elkaar te brengen in de *Pilot Conflict Free Tin Initiative* (CFTI). Deze *pilot* beoogt de *duediligence*maatregelen in de gehele keten te integreren en een certificeringssysteem te creëren dat voor bedrijven wel voldoende zekerheid biedt over de herkomst van erts en grondstoffen. Het hoofddoel van de *pilot* CFTI is de instabiliteit in Oost-Congo te verminderen door de inkomsten van krijgsheren aan te tasten. Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in het bijeenbrengen van belanghebbende partijen (industrie, autoriteiten DRC, NGO’s) en heeft financiering beschikbaar gesteld. CFTI is geïnspireerd op het ‘*Solutions for Hope Project’* een initiatief van Motorola. Het is een soortgelijk *pilot*project voor conflictvrij coltan uit Katanga, in het Zuiden van de DRC.

CFTI onderscheidt zich van het initiatief van het *International Tin Research Institute* door te werken met een geavanceerder identificatiesysteem, dat is ontwikkeld door de Duitse geologische dienst. Deze dienst stelt voor elke mijn de unieke samenstelling van het erts vast en deze wordt geregistreerd in een database. Naast een administratieve controle op herkomst van erts door middel van labels, kan de herkomst van zakken erts ook steekproefsgewijs worden herleid via de geologische samenstelling van het erts. Daarmee kan nauwelijks worden gefraudeerd. Daarnaast versterkt de Amerikaanse NGO PACT de lokale capaciteit om toezicht te houden op de certificering. Deze NGO betrekt het Congolese maatschappelijk middenveld, de industrie en de Congolese overheid bij het initiatief om de lokale capaciteit te bevorderen.[83] Als dit systeem afnemers voldoende zekerheid kan bieden over de herkomst van tin, kan de tinproductie weer op gang komen en kunnen mijnwerkers weer een inkomen verdienen, terwijl de opbrengsten voor krijgsheren uit de exploitatie van tin aanzienlijk zullen verminderen. Het systeem richt zich echter niet (direct) op het voorkomen van mensenrechtenschendingen, waaronder de slechte arbeidsomstandigheden in de mijnen.

Conclusie

De *Dodd-Frank act* heeft ertoe geleid dat producenten die tin verwerken zekerheid willen hebben over de herkomst van het tin dat ze inkopen; die tin moet gewonnen zijn zonder dat krijgsheren daarvan financieel voordeel hebben gehad. Fabrikanten van eindproducten vrezen reputatieschade als ze consumenten geen zekerheid kunnen geven over de herkomst van grondstoffen. Daarmee is druk ontstaan vanuit het eind van de keten.

Het doel van dit mechanisme is niet om de krijgsheren te verdrijven uit bepaalde gebieden, maar om de tin uit mijnen waarvan krijgsheren profijt trekken, onverkoopbaar te maken, zodat belangrijke inkomstenbronnen van krijgsheren opdrogen. Zij kunnen dan militair worden verzwakt. Tegelijk leidt deze benadering tot werkloosheid onder mijnwerkers. Zij hebben dan geen inkomen meer en vervallen tot diepe armoede. Parallel aan een *duediligenc*emechanisme, dat kan leiden tot werkloosheid en armoede onder de lokale bevolking, zou een beleid gevoerd moeten worden gericht op armoedebestrijding.

82 Zie: <http://www.conflictfreesmelter.org/documents/Conflict-FreeSmelterFAQ.pdf>, p. 4.

83 Zie: <http://www.pactworld.org/cs/who_we_are/what_we_do>.

Verder hangt de effectiviteit van deze benadering niet af van de kwaliteit van het bestuur in de DRC. Het eind van de keten (producenten van eindproducten en consumenten) is de drijvende kracht en daarom hebben lokale factoren minder invloed op de vormgeving van het mechanisme en criteria voor *due diligence*. Overigens kan dat ook als een nadeel worden gezien, omdat het lokale *ownership* daardoor wordt aangetast. De belangrijkste rol van de Congolese regering in het hierboven beschreven mechanisme is certificering van mijnen. Het is onwaarschijnlijk dat de regering mijnen zal certificeren waar krijgsheren economische belangen hebben, maar het is wel mogelijk dat de regering, onder druk van commandanten, mijnen certificeert waarvan eenheden van het regeringsleger financieel voordeel hebben. Het mechanisme kan deze vorm van afpersing en corruptie niet effectief bestrijden en evenmin de mensenrechtenschendingen die gepaard gaan met de illegale activiteiten van legereenheden.

Dergelijke mechanismen kosten geld. In eerste instantie moet financiering beschikbaar zijn om betrokken partijen bij elkaar te brengen en tot afspraken te komen. Daarna moet geld beschikbaar komen om het ontworpen mechanisme te financieren. Deze kosten drukken uiteindelijk op de prijs van de grondstoffen. Dat kan ertoe leiden dat de prijs niet meer concurrerend is. Het bedrijfsleven ziet dat nogal eens als bezwaar tegen dergelijke mechanismen. Om een geïntegreerd systeem voor *due diligence* op gang te brengen heeft de Nederlandse regering financiering beschikbaar gesteld in het kader van de *pilot* CFTI.

Een van de methoden waarmee krijgsheren profijt trekken van de winning van erts is de belastingheffing op transporten. Dat de herkomst van erts kan worden vastgesteld, zegt niets over de vraag of krijgsheren transporteurs hebben afgeperst. Daarvoor is een specifiek toezichtmechanisme nodig.

Een vergelijking met de handel in diamanten is illustratief voor de beperkingen van certificeringsmechanismen. Het *Stockholm International Peace Research Institute* merkt op dat een mechanisme, zoals hierboven beschreven, kan werken voor grondstoffen die alleen in grote hoeveelheden een behoorlijke waarde vertegenwoordigen. De handel in diamanten en in goud is met dit systeem moeilijker te certificeren. Kleine hoeveelheden goud en diamanten zijn veel waard en kunnen door een individu gemakkelijk worden gesmokkeld naar een ander land, waar deze worden vermengd met 'schoon' goud of 'schone' diamanten. Verder is de bewerking van goud en diamanten kleinschalig, terwijl (wereldwijd) alle tinerts moet worden verwerkt in een relatief klein aantal industriële smelterijen. Deze vormen een flessenhals in de keten, waardoor controle goed is te organiseren.[84] De bereidheid van smelterijen om zich aan te sluiten bij een certificeringsmechanisme is essentieel voor de effectiviteit van het systeem. Zolang er smelterijen zijn die bereid zijn niet-gecertificeerd erts te kopen, kunnen krijgsheren voordeel blijven houden van illegale belastingheffing.

Ook de handel in ruwe diamanten is lange tijd een inkomstenbron van krijgsheren geweest. Sommige partijen in de burgeroorlog in Sierra Leone kregen daaruit aanzienlijk inkomsten. In 2003 werd het *Kimberley Process Certification Scheme* voor diamanten van kracht, een samenwerkingsverband van regeringen, industrie en NGO's. Bij dit certificeringsmechanisme waren vrijwel alle landen aangesloten waar ruwe diamanten worden geproduceerd. De aangesloten landen en bedrijven hebben zich verplicht alleen onderling te handelen in diamanten die gecertificeerd 'conflictvrij' zijn. De certificaten worden uitgegeven door nationale regeringen. In dit mechanisme speelt de kwaliteit van het lokale bestuur wel een

84 R. de Koning, *Conflict minerals in the Democratic Republic of the Congo*, Stockholm International Peace Research Institute policy paper 27, Stockholm, June 2011, p. 6 en p. 12.

rol. Er zijn bovendien vervalste certificaten in omloop. Een van de initiatiefnemers van het *Kimberley Process Certification Scheme*, *Global Witness*, besloot in december 2011 niet langer deel te nemen. *Global Witness* stelt dat de deelnemende regeringen elkaar te weinig ter verantwoording roepen, waardoor het *Kimberley Process Certification Scheme* niet effectief is. Verder stelt *Global Witness* dat er geen onafhankelijke controle is op de keten van de diamantindustrie, zodat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de verkoop van bepaalde diamanten niet bijdraagt aan de financiering van krijgsheren of regeringen die mensenrechten schenden. *Global Witness* concludeert dat '*voluntary schemes are not going to cut it in a multi-polar world where companies and countries compete for mineral resources*'.[85]

Naast tin en diamanten worden diverse andere natuurlijke rijkdommen in het Oosten van de DRC geëxploiteerd. Krijgsheren kunnen ook daarvan profijt hebben. Een certificeringsmechanisme voor tin is dus niet voldoende om de financiering van krijgsheren af te snijden. Ook voor andere natuurlijke rijkdommen zouden vergelijkbare maatregelen moeten worden genomen; voor coltan is er reeds een mechanisme.[86]

De *Dodd-Frank Act* is alleen van toepassing op bedrijven die aan Amerikaanse beurzen zijn genoteerd. Aangezien zeer veel bedrijven een deel van hun productie afzetten op de Amerikaanse markt via Amerikaanse bedrijven, kan de wet ook effect hebben op bedrijven die niet aan Amerikaanse beurzen zijn genoteerd. Zo zouden ook enkele Chinese smelterijen alleen erts willen kopen dat is gecertificeerd.[87]

De VN hebben geconstateerd dat een deel van het erts dat in de DRC wordt gedolven naar Rwanda wordt gesmokkeld en van daaruit wordt geëxporteerd.[88] Het is daarom relevant dat de werking van *section* 1502 van de *Dodd-Frank Act* niet beperkt is tot de DRC, maar zich ook uitstrekt tot de buurlanden van de DRC. Rwanda kent ook een certificeringsmechanisme, maar er zijn aanwijzingen dat het toch nog mogelijk is Congolees erts te vermengen met Rwandees erts en te exporteren.[89] De regering van Rwanda wordt ervan beschuldigd rebellenbewegingen in de DRC te steunen. In resolutie 2076 (2012) riep de VN-Veiligheidsraad de rebellenbeweging M 23 op zich terug te trekken en veroordeelde hij externe steun aan M 23. Hoewel de resolutie Rwanda niet met name noemt, werd in het persbericht over deze resolutie wel expliciet verwezen naar Rwanda.[90] Certificering zou de inkomsten van krijgsheren uit exploitatie van natuurlijke rijkdommen kunnen aantasten, maar niet de steun van buitenlandse regeringen. Certificering is dus niet voldoende om alle inkomsten van krijgsheren te laten opdrogen.

Illegale inkomsten van eenheden van het regeringsleger zijn hierboven buiten beschouwing gebleven. Commandanten van reguliere eenheden van de strijdkrachten van de DRC kunnen illegaal belastingen heffen en daarmee grote rijkdom verwerven. Een mechanisme zoals

85 Persbericht Global Witness van 5 december 2011; zie: <http://www.globalwitness.org/library/why-we-are-leaving-kimberley-process-message-global-witness-founding-director-charmian-gooch>.

86 Zie: <http://solutions-network.org/site-solutionsforhope/>, geraadpleegd 25 januari 2013.

87 VN-Veiligheidsraad, S/2012/843, para 208, p. 48.

88 VN-Veiligheidsraad, S/2012/843, para 176, p. 43.

89 VN-Veiligheidsraad, S/2012/843, para 169, p. 42.

90 Zie: <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10823.doc.htm>.

hierboven beschreven geeft op dergelijke situaties geen afdoende antwoord. De nationale regering bepaalt welke mijnen al dan niet schoon zijn, dat wil zeggen dat krijgsheren geen profijt trekken van de winning van tin in die specifieke mijn. De regering kan op (binnenlands) politieke gronden een mijn certificeren, terwijl eenheden van het regeringsleger daar illegaal belasting heffen en mensenrechten schenden. Onafhankelijk toezicht op certificering, bijvoorbeeld door het maatschappelijk middenveld, is van groot belang. Een alternatief is certificering door een onafhankelijke partij.

Samenvattend kan worden gesteld dat certificering een bijdrage kan leveren aan de vergroting van de stabiliteit, maar dat er ook kwetsbaarheden en nadelen zijn. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de effectiviteit van certificering van de handel in tin en erts. De integriteit van het certificeringsmechanisme is waarschijnlijk de meest kwetsbare schakel in een land waar corruptie endemisch is. Overheden kunnen de ontwikkeling van dergelijke certificeringsmechanismen ondersteunen door belanghebbende partijen (waaronder het maatschappelijke middenveld) bij elkaar te roepen en financiering te bieden om initiatieven op te starten. Certificering van grondstoffenhandel is geen oplossing voor alle problemen in de DRC; het kan wel een element zijn van een breder beleid dat gericht is op vergroting van de stabiliteit, bestrijding van corruptie en sociaaleconomische ontwikkeling.

II.6 Meer aanknopingspunten voor beleid

Uit de ketenbeschrijvingen blijkt dat voor elke vorm van grensoverschrijdende criminaliteit uiteenlopende bedrijfsmodellen worden gehanteerd. Chinese mensenhandelaren en Colombiaanse cocaïneproducenten hanteren een verticaal geïntegreerde keten. Dat wil zeggen dat zij hun product beheersen tot en met het eind van de keten en zelf afleveren bij de consument. Mensenhandelaren uit de voormalige Sovjet-Unie en Afghaanse opiumproducenten doen dat niet. Zij leveren mensen en verdovende middelen aan handelaren in buurlanden, die deze op hun beurt weer aan anderen verkopen. Er is geen verticaal geïntegreerde bedrijfskolom, maar een systeem van tussenhandelaren. De mate van verticale integratie heeft belangrijke gevolgen voor de verdeling van de opbrengsten en daarmee samenhangende geldstromen. Afhankelijk van de vorm van criminaliteit en de wijze waarop deze tot uitvoering is gebracht, leidt criminaliteit al dan niet tot accumulatie van kapitaal.

In een verticaal geïntegreerd model moet er uiteindelijk – dicht bij het bronland – een aanzienlijke geldstroom zijn. Vaak gaat het daarbij om zulke grote bedragen, dat men zou verwachten dat deze geldstromen zichtbaar zijn in het internationale geldverkeer. Regulering van financieel verkeer kan daarom bijdragen aan de opsporing van grensoverschrijdende misdaad die wordt uitgevoerd in een verticaal geïntegreerd model. Echter, indien geld niet via het formele internationale financiële systeem, maar via informele banken of in baar geld wordt overgebracht van het ene land naar het andere, zal regulering van financiële dienstverleners niet effectief zijn.

Regulering van het financiële verkeer kan ook effectief zijn voor de opsporing en bestrijding van grensoverschrijdende misdaad die niet verticaal is geïntegreerd, mits deze zeer winstgevend is. Op zeer winstgevende illegale markten die niet verticaal zijn geïntegreerd, wordt de winst gemaakt in het bestemmingsland en de winst blijft daar ook. Die winst hoeft niet in het internationale geldverkeer terecht te komen, maar kan nationaal worden geconsumeerd of in het nationale financiële systeem worden witgewassen. Dat laatste zou zichtbaar moeten zijn.

Als er een systeem is van vele tussenhandelaren en elke schakel slechts voldoende winst maakt om in het eigen levensonderhoud te voorzien of op grote voet te leven, dan levert dat geen grote (internationale) geldstromen op. Er is geen overschot dat wordt geïnvesteerd en

moet worden witgewassen. Deze vormen van misdaad, die niet tot accumulatie van kapitaal bij enkele personen leiden, laten weinig sporen na in het officiële bancaire verkeer.

Uit de beschrijvingen van de mensenhandel in de Sinaï, de heroïnehandel, de cocaïnehandel en de winning van tin in de DRC is gebleken dat er een nauw verband is met de instabiliteit in deze gebieden en illegale activiteiten. Enerzijds maakt de instabiliteit de illegale activiteiten mogelijk. De grootschalige verbouw van papaver en coca is niet denkbaar in een land waarover de centrale regering daadwerkelijk gezag kan uitoefenen. Anderzijds voeden de illegale activiteiten de instabiliteit. Een deel van de opbrengst van de illegale activiteiten wordt immers door krijgsheren gebruikt om de instabiliteit te laten voortduren. Het voortduren van de instabiliteit stelt krijgsheren in staat hun macht en inkomsten te behouden. Illegale activiteiten en instabiliteit voeden elkaar.

III Vier benaderingen voor bestrijding van de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit

In dit hoofdstuk zal een inventariserende analyse worden gegeven van mogelijke benaderingen om grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en de instrumenten die binnen elke benadering kunnen worden ingezet. De focus ligt hier op criminaliteitsbestrijding, maar deze wordt steeds in het bredere kader van de samenhang met corruptie en instabiliteit beschouwd. Vier benaderingen zullen worden besproken: de preventieve, de strafrechtelijke, de bestuurlijke en de financiële. Deze vier sluiten elkaar niet uit en kunnen naast elkaar worden toegepast. Aangezien de voor- en nadelen van de verschillende benaderingen en instrumenten uiteenlopen, moet steeds een afweging worden gemaakt welke aanpak aanbeveling verdient. Gelijktijdige inzet kan synergie opleveren. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vraag van de regering welke preventieve en flankerende maatregelen de strafrechtelijke benadering kunnen aanvullen.

Met de preventieve benadering wordt bedoeld mogelijkheden om te anticiperen op misdaad, nog voordat deze is gepleegd. In de strafrechtelijke benadering staat het straffen van daders centraal. Soms worden daarbij bijzondere middelen ingezet, vanuit de krijgsmacht. De bestuurlijke benadering richt zich op alle burgers. De financiële benadering richt zich evenals de strafrechtelijke benadering op daders. Deze benadering heeft niet als oogmerk het straffen van daders, maar het belemmeren of ontnemen van financieel gewin. Het voorkomen en bestrijden van witwassen is het belangrijkste element van deze benadering. De strafrechtelijke, de bestuurlijke en financiële benaderingen zijn (grotendeels) gebaseerd op wet- en regelgeving.

Ten slotte wordt uiteengezet waarom bevordering van de rechtsstaat in instabiele landen zo moeilijk is.

III.1 Preventieve benadering

De preventieve benadering omvat alle activiteiten die kunnen worden ondernomen voordat een strafbaar feit is gepleegd. Deze benadering valt uiteen in drie categorieën, te weten voorwaardenscheppend beleid (dat een ongunstige omgeving creëert voor criminaliteit), het in kaart brengen van risico's (met het oog op een goede informatiepositie) en verstoring (ingrijpen vlak voor of tijdens het plegen van een misdrijf). De preventieve benadering is in wezen geen zelfstandige benadering, maar ondersteunt met name de strafrechtelijke benadering en de bestuurlijke benadering.

III.1.1 Voorwaardenscheppende maatregelen

In deze categorie kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten maatregelen: het bevorderen van de rechtsstaat en het voeren van sociaaleconomisch beleid.

Bevorderen van de rechtsstaat

In hoofdstuk I is beschreven dat grensoverschrijdende criminaliteit gedijt in omgevingen waar het bestuur zwak is. Sterke instituties vormen daarentegen een ongunstige omgeving voor grensoverschrijdende criminaliteit. Van Dijk stelt dat de kwaliteit van instituties verantwoordelijk voor handhaving van de rechtsstaat de kritieke factor is die de omvang van georganiseerde misdaad bepaalt, terwijl de kwaliteit van deze instituties waarschijnlijk een veel minder grote rol speelt bij het verklaren van de niveaus van 'conventionele' misdaad. Hij meent dan ook dat het belang van effectieve politiekorpsen en een onafhankelijke,

professionele rechterlijke macht nog wordt onderschat.[91] Omgekeerd tast de aanwezigheid van grensoverschrijdende criminaliteit meestal ook de kwaliteit van het bestuur aan, met name door politie en justitie te corrumperen. Georganiseerde misdaad pleegt de integriteit van politici en ambtenaren aan te tasten, beleid en bestuur in dienst te stellen van criminele belangen en economische groei te ondermijnen.[92]

Er zijn diverse definities van (goed) bestuur. Een gezaghebbende omschrijving is die van de Wereldbank. In een paper gepubliceerd door de Wereldbank omschrijven Kaufmann, Kraay en Mastruzzi bestuur als de tradities en instituties via welke gezag in een land wordt uitgeoefend.[93] Dat omvat de volgende dimensies:

a) het proces waarmee regeringen worden samengesteld en vervangen, alsmede het proces waarmee toezicht wordt uitgeoefend op regeringen;
b) de capaciteit van regeringen om daadwerkelijk beleid te formuleren en uit te voeren;
c) het respect van burgers en de staat voor de instituties die economische en sociale interacties reguleren.

Zij hebben de drie genoemde dimensies nader uitgewerkt in de volgende aspecten, die samen een indicator vormen waarmee de mate van (goed) bestuur kan worden aangegeven:
Ad a)

- *voice and accountability*: percepties van de mate waarin burgers kunnen participeren in de samenstelling van de regering, alsmede vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en vrije media;
- *Political stability and absence of violence / terrorism*: percepties van de kans op destabilisatie of omverwerping van de regering met ongrondwettelijke middelen, inclusief politiek gemotiveerd geweld en terrorisme;

Ad b)

- *government effectiveness:* percepties van de kwaliteit van overheidsdiensten, de kwaliteit van het ambtenarenapparaat en de mate van onafhankelijkheid van politieke druk, de kwaliteit van de beleidsformulering en uitvoering en de geloofwaardigheid van de betrokkenheid van de regering aan het beleid;
- *Regulatory quality:* percepties van de capaciteit van de regering om gezond beleid en regels te formuleren en uit te voeren, gericht op bevordering van ontwikkeling van de particuliere sector;

Ad c)

- *Rule of law*: percepties van de mate waarin actoren vertrouwen hebben in en zich houden aan de regels en instituties van de samenleving, in het bijzonder de kwaliteit van afdwinging van contracten, eigendomsrechten, politie en rechtbanken, alsmede de kans op misdaad en geweld;
- *Control of corruption*: percepties ten aanzien van de mate waarin wordt voorkomen dat publieke macht wordt gebruikt voor particuliere doelen, inclusief *petty* en *grand corruption*, alsmede voorkomen van *state capture* door elites en particuliere doelen.

91 J. van Dijk, Mafia markers: 'Assessing Organized Crime and its Impact Upon Societies', in *Trends in Organized Crime,* 10 (2007), pp. 46-47.

92 Idem, p. 54.

93 D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, 'The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues', Policy Research Working Paper 5430, World Bank, September 2010; Zie bijvoorbeeld ook het jaarlijkse rapport van Freedom House: Countries at the Crossroads, <http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/countries-crossroads-2012>.

Uit de genoemde aspecten blijkt dat deze auteurs een functionerende democratische rechtsstaat beschrijven, wanneer zij van goed bestuur spreken. Deze operationalisering van het begrip goed bestuur is gebaseerd op onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Kaufmann, Kraay en Mastruzzi merken op dat deze aspecten met elkaar samenhangen. Ze versterken elkaar en er is dan ook een positieve correlatie tussen deze aspecten. Hoewel andere definities van (goed) bestuur mogelijk zijn en ook op de gebruikte indicatoren een en ander valt af te dingen, geeft de definitie van de Wereldbank en de indicatoren een beeld van hetgeen met goed bestuur wordt bedoeld.

Een van de genoemde aspecten is corruptiebestrijding. Bevordering van transparantie is een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen en bestrijden van corruptie. Als meer informatie openbaar is over de inkomsten en uitgaven van overheden, dan bemoeilijkt dat corruptie. *Transparency International* beoordeelt het functioneren van het *National Integrity System*, het complex van instituten dat binnen een land transparantie behoort te vergroten.[94] Daartoe worden gerekend instituten zoals een rekenkamer, een kiesraad, een ombudsman, een onafhankelijke rechterlijke macht, politie, een wetgevende vergadering, media, maatschappelijk middenveld, politieke partijen en anti-corruptieorganisaties. Dergelijke instituties vormen een stelsel van tegenwichten, dat voorkomt dat macht teveel geconcentreerd raakt en functionarissen misbruik kunnen maken van hun ambt. Als deze instituties functioneren in een samenleving met vrijheid van meningsuiting en persvrijheid, dan kunnen zij transparantie bevorderen en zodoende bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van corruptie.

Een specifieke vorm van bevordering van effectieve instituties is *Security Sector Reform (SSR).* SSR houdt in hervorming van leger, politie, douane en het justitiële systeem om de effectiviteit van en democratische controle op deze diensten te vergroten. SSR is van groot belang om een veilige omgeving te creëren. Daartoe richt SSR zich tevens op de professionalisering van het personeel in de veiligheidssector, die ook ingeschakeld kan worden voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De Nederlandse krijgsmacht is op dat terrein ook actief. In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van oktober 2012 is vastgelegd dat vanaf 2014 jaarlijks € 250 miljoen van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking wordt omgezet in een budget voor Internationale Veiligheid om de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor vrede en veiligheid in de wereld te kunnen blijven verzekeren.

Bovendien is goed bestuur ook een voorwaarde voor de toepassing van de strafrechtelijke, de bestuurlijke en financiële benaderingen. Immers, de strafrechtelijke benadering veronderstelt een functionerend opsporingsapparaat alsmede onafhankelijke en niet-corrupte rechters. De bestuurlijke benadering veronderstelt een functionerend bestuursapparaat, zonder corruptie. De financiële benadering veronderstelt dat de overheid en particuliere instanties, met name financiële dienstverleners, de kennis en de capaciteit hebben om relevante regels te stellen c.q. toe te passen. Dat is in vele landen van de wereld echter geen vanzelfsprekendheid.

Versterking van de rechtsstaat en het bestuur is daarom een aangrijpingspunt voor de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad, corruptie en instabiliteit. Nederland heeft belang bij goed bestuur in andere landen, omdat dit de internationale samenwerking in de strijd tegen grensoverschrijdende misdaad ten goede zal komen. De meeste westerse donoren voeren in het kader van ontwikkelingssamenwerking een beleid om de rechtsstaat

94 Voor een evaluatie van integriteitssystemen van 25 Europese landen zie: Transparency International; Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, juni 2012.

en goed bestuur in ontwikkelingslanden te bevorderen, mede met het oog op het verbeteren van de effecten van ontwikkelingssamenwerking. Gebrekkig functioneren van overheidsorganisaties kan het gevolg zijn van zwakke capaciteit, maar ook voortkomen uit corruptie of betrokkenheid bij criminele netwerken. Als bij de politieke leiding van een land de wil ontbreekt om het bestuur en de rechtsstatelijkheid te verbeteren, valt te betwijfelen of goede resultaten kunnen worden behaald.

Sociaaleconomische ontwikkeling
Naast versterking van de rechtsstaat kan sociaaleconomische ontwikkeling een ongunstige omgeving creëren voor criminaliteit. In hoofdstuk I is aangegeven dat er factoren zijn die landen meer of minder kwetsbaar maken voor grensoverschrijdende criminaliteit. Er zijn ook factoren die mensen kwetsbaar maken om slachtoffer of dader te worden van bepaalde vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. In landen met wijd verspreide armoede kunnen criminele activiteiten voor burgers aantrekkelijk zijn, vooral als er nauwelijks legale mogelijkheden zijn om in het levensonderhoud te voorzien. In Afghanistan en Zuid-Amerika is geprobeerd boeren te overreden andere producten te telen dan respectievelijk papaver en coca. Als mensen voldoende inkomen kunnen verwerven uit legale economische activiteiten, en als zij beter geschoold en niet werkloos zijn, zullen zij minder geneigd zijn om zich in het criminele circuit te begeven.[95] Slachtoffers van mensenhandel zijn vaak misleid door de hoop op een beter bestaan elders. Mensen die een minimum aan bestaanszekerheid hebben, zullen minder geneigd zijn zich te laten misleiden door mensenhandelaren. Als sociaaleconomische ontwikkeling leidt tot betere mogelijkheden om een redelijk inkomen te verdienen, kan deze op langere termijn bijdragen aan bestrijding van bepaalde vormen van grensoverschrijdende criminaliteit.

Hierbij is vooral van belang om de nadruk te leggen op de bevordering van werkgelegenheid in de legale economie. Dit biedt mensen een alternatief voor illegale activiteiten, maar ook voor geweld als overlevingsstrategie. Werkgelegenheid is van nauwelijks te overschatten belang voor vergroting van de stabiliteit, omdat alleen betaald werk een alternatief kan bieden voor hen, die voor hun overleving afhankelijk zijn geraakt van oorlog en instabiliteit.[96] De achilleshiel van *disarmament, demobilisation and reintegration*programma's *(DDR)* is dan ook dat re-integratie onmogelijk is wanneer er geen werk is.[97] Daarnaast kan betaald werk de afhankelijkheid van (corrupte) patronagenetwerken, die soms als sociaal vangnet functioneren, verminderen. Voor werkgelegenheidscreatie kan actief overheidsbeleid nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van grote infrastructurele projecten en de stimulering van lokale productie. Hiervoor is binnen het huidige ontwikkelingsbeleid vaak weinig ruimte, mede vanwege de nadruk op een beperking van de rol van de overheid in de economie.

95 Zie bijvoorbeeld: UNDP, *Global Programme Annual Report 2011: Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations*, Denmark 2011; zie: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP%20Rule%20of%20Law,%20Annual%20Report_web%202011.pdf>, geraadpleegd op 17 september 2012.

96 G. Junne and W. Verkoren (eds.), *Postconflict Development: Meeting New Challenges*. Lynne Rienner Publishers, Boulder 2005.

97 R. Willems, W. Verkoren, M. Derks, J. Kleingeld, G. Frerks and H. Rouw, 'Security Promotion in Fragile States: Can Local Meet National?', *Peace Security and Development Network publication* No. 30, 2010.

III.1.2 Intelligence

Zoals eerder opgemerkt hebben mondialisering en technologische vernieuwingen nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor grensoverschrijdende criminaliteit. Dezelfde technologische vernieuwingen hebben echter ook geleid tot nieuwe opsporingstechnieken. Tegenwoordig wordt veel meer informatie verzameld en opgeslagen. Deze informatie is later weer oproepbaar en sommige bedrijfstakken zijn verplicht informatie te bewaren ten behoeve van opsporingsdiensten. Informatie kan bestaan uit verschillende soorten gegevens, zoals financiële gegevens of videobeelden. Informatie uit verschillende bestanden kan worden gekoppeld om risico's in kaart te brengen en voor de opsporing en bestrijding van (grensoverschrijdende) criminaliteit. Moderne technologie maakt het mogelijk grote hoeveelheden informatie te doorzoeken en te analyseren op indicaties van criminele activiteiten. In de praktijk blijkt de overheid echter onvoldoende in staat te zijn vergaarde gegevens effectief te analyseren.[98] Een keerzijde van de technologische ontwikkelingen is dat informatie steeds beter kan worden afgeschermd en dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer steeds verder onder druk komt te staan.

Informatie en analyse worden steeds meer gebruikt voor de aansturing van operationele activiteiten. Op basis van analyses van verzamelde informatie wordt bijvoorbeeld besloten welke inkomende vluchten uitgebreider worden gecontroleerd of waar en op welk tijdstip een controle op een snelweg plaatsvindt.

Veel opsporingsinstanties werken al met de methode van de risicoanalyse of de dreigingsanalyse. Bij Europol is bijvoorbeeld het instrument van de *Organised Crime Threat Assessment* (OCTA)[99] ontwikkeld, dat de kern vormt van *het European Crime Intelligence Model*. OCTA brengt op basis van geanalyseerde en gevoelige informatie (*intelligence*) bepaalde zaken in kaart, zoals een typologie van criminele organisaties, criminele markten, een geografische analyse van de knooppunten van de georganiseerde misdaad in Europa (zogeheten *hubs*) en trends en ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit. Tussen 2011 en 2013 is een initiële Europese beleidscyclus in gang gezet op basis van de OCTA 2011.[100] Mede op basis van OCTA zullen op hoog politiek niveau prioriteiten worden vastgesteld voor de repressieve en preventieve aanpak van de georganiseerde misdaad.[101]

Ook de Europese Grenswachtorganisatie Frontex werkt op basis van intelligence en

98 B.P.F. Jacobs en W.G.Teepe, *Over vermogen en onvermogen*, augustus 2007, zie: <http://www.cs.ru.nl/~wouter/papers/2007-jacobs-teepe-over-vermogen.pdf>, geraadpleegd 1 maart 2012.

99 Zie: Europol, *OCTA 2011: EU Organised Crime Threat Assessment*, 2011; zie: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>, geraadpleegd op 17 september 2012.

100 Council of the European Union, Council conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organised and serious international crime, Brussels, 8 and 9 November 2010; zie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117583.pdf>, geraadpleegd op 12 februari 2013.

101 Zie bijvoorbeeld project Harmony: 'A Generic European Crime Intelligence Model: Bringing Together the Existing Instruments and Strengthening Europol's Central Role', *Belgian Presidency of the Council of the European Union*, 2010.

risicoanalyse.[102] Dit agentschap van de EU heeft onder meer samenwerkingsrelaties met Europol en Interpol, onder andere met het oog op de samenstelling van *intelligence*producten. Voorbeelden zijn risico- en dreigingsanalyses ten behoeve van een (grensoverschrijdende operationele) aanpak van illegale migratie, mensensmokkel en mensenhandel.[103]

Aan het gebruik van *intelligence* ter voorkoming van strafbare feiten kunnen juridisch-ethische nadelen kleven. Zo kunnen er fouten worden gemaakt met vals-positieven, dat wil zeggen personen die aan een risicoprofiel voldoen, maar niet feitelijk tot de risicogroep behoren. Verouderde of vervuilde databestanden kunnen eveneens tot fouten in de analyse en daarop gebaseerde acties leiden. Ook kan een opsporingsambtenaar in een *undercover*operatie mogelijk strafbare feiten uitlokken. Op dit terrein bestaat inmiddels uitvoerige internationale wetgeving en jurisprudentie.[104]

Goede inlichtingen zijn nodig om internationale bedreigingen tegen staten en hun samenlevingen en bedrijven in kaart te brengen. Die inlichtingen komen van nationale diensten en internationale bronnen, met name bondgenoten in de strijd tegen criminaliteit. Het gaat om politiële, civiele en militaire inlichtingendiensten. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst zijn onder meer verantwoordelijk voor de levering van informatie over netwerken en personen waarmee dreigingen in verband met onder meer de georganiseerde criminaliteit kunnen worden tegengegaan. Om tijdig cruciale informatie te verzamelen is wederzijds vertrouwen en intensieve samenwerking nodig. Samenwerking tussen buitenlandse diensten werkt op basis van wederkerigheid. Het is daarom van belang ook eigen capaciteit voor het vergaren van *intelligence* te hebben, mede omdat hiermee de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid van *intelligence* getoetst kan worden.[105]

De AIV beveelt daarom aan de regering aan, het in 2012 geuite voornemen om de buitenland-capaciteit van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst en het budget sterk in te krimpen, te heroverwegen, omdat de voorgenomen omvangrijke budgettaire bezuiniging de operationele capaciteit sterk zal aantasten.

III.1.3 Verstoring

In diverse landen, waaronder Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, wordt in toenemende mate de methode van verstoring gebruikt teneinde de uitvoering van criminele of terroristische activiteiten te voorkomen, te ondermijnen of te frustreren. Verstoring kan worden ingezet om de besteding en roulatie van illegaal verkregen gelden aan te pakken, bijvoorbeeld door fiscale maatregelen, ontneming, confiscatie of bevriezing van

102 Frontex, *Annual Risk Analysis 2012,* Warsaw, April 2012, zie: <http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf>, geraadpleegd op 17 september 2012.

103 Frontex, *Frontex signs Working Arrangement with Interpol,* zie: <http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-signs-working-arrangement-with-interpol-0YZiMM>, geraadpleegd 17 september 2012.

104 Zie onder meer P. de Hert, ‘Europese Rechtspraak inzake dwangmiddelen, politietap, gevangenissen, politiegeweld, terrorisme, voorlopige hechtenis, anonieme getuigen, etc.’ in *Vigiles, Tijdschrift voor politierecht*, Vol. 2, No. 4 (1996), pp. 26-37.

105 Zie: B. van Ginkel, ‘Towards the intelligent use of intelligence: *Quis custodiet ipsos custodes?*’, ICCT Research paper, August 2012, zie: <http://www.icct.nl/download/file/ICCT-van-Ginkel-Intelligent-Use-of-Intelligence-August-2012.pdf>, geraadpleegd op 26 maart 2013.

tegoeden (zie ook hieronder bij de 'financiële benadering').[106] Steeds vaker is verstoring van de zware georganiseerde misdaad, terrorisme en radicalisering gebaseerd op risicotaxatie, dreigingsanalyse en inlichtingenwerk.[107] Het wordt individuen die zich bezighouden met vermeende criminele activiteiten, moeilijk gemaakt om te participeren in een crimineel netwerk of een criminele markt. Mensen die opvallen wegens hun luxueuze levensstijl (en die zich deze op basis van legale middelen niet zouden kunnen permitteren) kunnen door politie en justitie nauwlettend worden gevolgd. Voorbeelden zijn het opereren van de verkeerspolitie die verdachten van een strafbaar feit bij een verkeers- of alcoholcontrole aan een algehele controle onderwerpen. Een ander voorbeeld is het onttrekken van reispapieren en verzekeringen aan personen die verdacht worden van terroristische activiteiten; tevens kunnen tegoeden worden bevroren. Ook kan verstoring betekenen dat een verdachte persoon nadrukkelijk en regelmatig wordt onderworpen aan een surveillance of aan regelmatig bezoek van de politie. Dit kan het geval zijn bij de verstoring van patronen bij woninginbraken.[108] Verstoring kan een inbreuk van de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengen en is als middel dan ook uitsluitend geoorloofd als dit proportioneel wordt geacht met het oog op de criminele of terroristische activiteiten die door verdachte in voorbereiding zijn. Ook kan verstoring onbedoelde consequenties hebben: zo kan de route van de criminele activiteiten zich verplaatsen, of wordt een crimineel die tijdelijk uit de roulatie is, vervangen door een ander.

III.2 Strafrechtelijke benadering

De strafrechtelijke benadering beoogt de opsporing en vervolging van personen die grensoverschrijdende misdaden plegen. Als een activiteit strafbaar is, is de strafrechtelijke benadering essentieel. Soms zijn overheid en wetgever echter van oordeel dat de kosten van de strafrechtelijke benadering van een specifieke kwestie niet opwegen tegen de resultaten en de neveneffecten. Om die reden kan worden besloten activiteiten te gedogen of zelfs te legaliseren. Zo werd in het jaar 2000 het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt en wordt legalisering ook wel bepleit voor gebruik en bezit van *softdrugs*. Dan vervalt de noodzaak – en de mogelijkheid – om de strafrechtelijke benadering toe te passen. Dan kan nog met bestuurlijke en financiële maatregelen gepoogd worden maatschappelijk ongewenst gedrag te beperken. Als een activiteit niet (langer) strafbaar is, valt deze buiten het bestek van dit advies. Er wordt hier dan ook niet verder ingegaan op de vraag of legalisering van prostitutie en *softdrugs* verantwoord was c.q. zou zijn.

Internationale samenwerking is noodzakelijk omdat grensoverschrijdende criminaliteit zich per definitie afspeelt in verschillende jurisdicties. De aard van een strafrechtelijk systeem, het denkkader en de structuur zijn evenwel nationaal georiënteerd, zoals ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateerde. In Nederland en andere staten bestaat wegens de historische gegroeide verschillen een zekere weerstand tegen internationalisering van rechtshandhaving. Er kan echter een rechtshandhavingstekort ontstaan, wanneer criminaliteit nationale grenzen overschrijdt en staten onvoldoende in staat blijken om adequate

106 Zie: Angela Veng Mei Leong, 'The Disruption of International Organised Crime. An Analysis of Legal and Non-Legal Strategies', Ashgate, Aldershot, 2007.

107 Zie: Martin Innes & James W.E. Sheptycki, 'From Detection to Disruption: Intelligence and the Changing Logic of Police Crime Control in the United Kingdom', International Criminal Justice Review, Vol. 14, 2004.

108 M. van den Hengst (Red.), 'De Community of Intelligence over Woninginbraken', Apeldoorn, Politieacademie, december 2012.

gezamenlijke oplossingen te vinden.[109]

Verschillen tussen het materiële recht en procedurele recht van EU-lidstaten kunnen samenwerking in de weg staan. Zo verschilt Nederland van andere landen ten aanzien van geïnstitutionaliseerd gedogen en het ontbreken van minimumstraffen. Het Nederlandse beleid ten aanzien van drugs, abortus en euthanasie zijn bekende voorbeelden. Verder wordt in Nederland, althans in theorie, het strafrecht gezien als een uiterste middel, dat pas wordt ingezet als andere benaderingen niet effectief blijken te zijn. Op het gebied van strafvordering valt op dat de handhavingsautoriteiten een relatief grote wettelijke vrijheid hebben. De Officier van Justitie kan een zaak seponeren op basis van het opportuniteitsbeginsel.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert dat strafrechtelijke stelsels langzaam maar zeker loskomen van de puur nationale context. Internationale afspraken kwamen tot stand op basis van vrijwillige deelname, waren vaak bilateraal en bij de uitwerking ervan behielden de deelnemende landen veelal een zelfstandig toetsingsrecht. In het kader van de EU komt geen federaal Europees strafrecht tot stand dat de invloed van het nationale systeem vermindert. Het is immers gebouwd op het beginsel van wederzijdse erkenning, waardoor de nationale strafsystemen uiterst belangrijk blijven. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid merkt op dat dit niet zonder meer gunstig is; het kan ook tot gevolg hebben dat bepaalde problemen niet kunnen worden opgelost. Dat kan voor Nederland, als relatief klein en open land een obstakel vormen. Nationale handelingsvrijheid kan het lastiger maken grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon krijgt veel procedurele samenwerking een verplichtend karakter, zoals vastgelegd in het Kaderbesluit Europees Arrestatiebevel en het Europees Bewijsverkrijgingsbevel.

Vormen van bilaterale en internationale samenwerking
Vormen van internationale strafrechtelijke samenwerking kunnen worden geplaatst op een continuüm van samenwerking tussen nationale overheden tot opsporing en vervolging op internationaal niveau, waarbij de nationale soevereiniteit meer of minder met andere staten wordt gedeeld.

Nederland heeft in het kader van de Raad van Europa en bilateraal met diverse landen verdragen gesloten over bijvoorbeeld uitlevering van verdachten, wederzijdse rechtshulp, overdracht van strafvervolging en overdracht van tenuitvoerlegging van straffen. Rechtshulp betreft onder andere verzoeken om bewijsmateriaal te verkrijgen, getuigen te horen of op andere wijze inlichtingen in te winnen die van belang zijn voor de opsporing en vervolging van personen. Hierbij blijft de nationale soevereiniteit intact; elke staat handelt op basis van zijn eigen rechtssysteem en past zijn rechtssysteem niet aan aan dat van andere staten.

Bilaterale strafrechtelijke samenwerking leidt echter niet altijd tot het gewenste resultaat. In de eerste plaats is – althans in een rechtsstaat – voor rechtshulp een rechtsbasis nodig, hetzij in het nationale recht, hetzij in verdragen, hetzij in beide. Naast bilaterale verdragen bieden multilaterale verdragen, zoals die van regionale organisaties, zoals de Raad van Europa, en van de VN, zoals de *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (UNTOC) en de *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC),

109 A. van den Brink, '*Internationalisering en europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland*', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, mei 2010; zie: <http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-webpublicaties/Internationalisering_en_Europeanisering.pdf>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

daarvoor mogelijkheden, maar niet in alle gevallen. In de tweede plaats moet naar het recht van veel landen het feit in beide landen strafbaar zijn: het vereiste van dubbele strafbaarheid. Binnen de EU is dat niet langer een harde eis. In de derde plaats moet de ontvangende staat voldoende capaciteit hebben om aan het rechtshulpverzoek te voldoen en daaraan prioriteit toe te kennen. Een zaak die in het verzoekende land prioriteit geniet, hoeft in het ontvangende land geen prioriteit te hebben. Ten vierde kan in het ontvangende land het verzoek politiek gevoelig liggen of kunnen personen betrokken zijn die door middel van corruptie behandeling van het verzoek kunnen tegenhouden. Ten slotte kan het verzoek worden afgewezen omdat de kwaliteit van de rechtsstaat en het respect voor de mensenrechten in het verzoekende land onvoldoende worden geacht. Vanwege de genoemde belemmeringen is het dus niet zeker dat deze vorm van samenwerking het gewenste resultaat zal opleveren voor de verzoekende staat. In dat verband verdient vermelding dat enkele gesprekspartners stelden dat Nederland in het algemeen te traag op rechtshulpverzoeken reageert. Dat heeft tot gevolg dat andere landen Nederlandse rechtshulpverzoeken een lage prioriteit toekennen. De AIV adviseert meer politie- en justitiecapaciteit beschikbaar te stellen om aan internationale rechtshulpverzoeken te voldoen. De Nederlandse autoriteiten mogen niet verwachten dat snel en adequaat op Nederlandse rechtshulpverzoeken wordt gereageerd als Nederland zelf verzoeken van andere landen traag beantwoordt.

In het kader van multilaterale organisaties kunnen verdragen worden gesloten voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Deze verdragen laten meestal zoveel handelingsvrijheid voor de partijen bij het verdrag, dat de nationale soevereiniteit niet in het geding is. Vrijwel alle multilaterale organisaties zijn actief bij de bestrijding op vele terreinen van grensoverschrijdende criminaliteit, corruptie en instabiliteit. De EU kent richtlijnen voor vrijwel alle verschijningsvormen van criminaliteit en bovendien organisaties voor politiesamenwerking (Europol), voor justitiële samenwerking (Eurojust), voor criminaliteitspreventie (*European Crime Prevention Network*, EUCPN), voor (financiële) fraudebestrijding (*Office européen de lutte antifraude*, OLAF) en voor grensbewaking (Frontex). Het Europees Parlement kent een *Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering*.[110] De Raad van Europa kent programma's, verdragen en instituties tegen onder andere witwassen (onder andere Moneyval), tegen corruptie (*Group of States against corruption*, GRECO), *cybercrime* en namaakproducten, en enkele verdragen voor internationale strafrechtelijke samenwerking. De OESO houdt zich onder andere bezig met goed bestuur en met corruptiebestrijding. De VN kent diverse gespecialiseerde organisaties die zich met aspecten van grensoverschrijdende criminaliteit bezighouden, zoals UNODC, de *International Labour Organization*, de *World Intellectual Property Organization*, die elk een of meerdere verdragen en bijbehorende protocollen beheren, zoals UNCAC, UNTOC en de *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*.

Wederzijdse erkenning en harmonisatie

Binnen de EU bestaat vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten, waardoor de druk tot internationale samenwerking is toegenomen. Binnen het Schengengebied, dat deels overeenkomt met de EU, zijn interne grenscontroles afgeschaft, maar de nationale grenzen binnen de EU zijn nog steeds de scheidslijnen tussen verschillende strafrechtstelsels. Opsporing en vervolging zijn nog grotendeels op nationaal niveau georganiseerd; politie en justitie hebben nationale bevoegdheden en jurisdicties. In de Schengen Uitvoeringsovereenkomst was reeds een aantal maatregelen voorzien, zoals

110 Voor het werkdocument van de commissie, zie: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/crim/working-documents.html#menuzone>.

politiële en justitiële samenwerking tussen Schengenlanden, de oprichting van een gezamenlijk databestand (het Schengen Informatiesysteem), verbetering van technische mogelijkheden voor communicatie tussen politiekorpsen van verschillende landen, toestaan van grensoverschrijdende achtervolging en dergelijke. Sinds de Schengenovereenkomst in 1997 is geïntegreerd in het EU-Verdrag, is de versterking van de politiële en justitiële samenwerking verschoven van het Schengenkader naar het EU-kader. Bovendien zijn in het kader van het Verdrag van Prüm (2005) intussen weer verdergaande afspraken gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitwisseling van biometrische gegevens tussen landen.

Zonder samenwerking tussen de Schengenlanden en de EU-landen zou het wegvallen van grenscontroles al snel kunnen leiden tot een tekort aan rechtshandhaving. De samenwerking tussen EU-lidstaten verloopt niet langer via diplomatieke kanalen, maar directe communicatie tussen de contactpersonen van politiediensten en vervolgingsautoriteiten is nu mogelijk. Lidstaten hebben minder mogelijkheden om verzoeken te weigeren in vergelijking met de gebruikelijke samenwerking op basis van bilaterale verdragen, al worden verzoeken van andere lidstaten wel getoetst aan nationale normen.

Een dergelijke vergaande vorm van samenwerking tussen landen vereist een zekere mate van harmonisatie van wetgeving en/of wederzijdse erkenning van juridische normen en beslissingen. Harmonisering van nationaal strafrecht en/of strafprocesrecht houdt in dat het recht in verschillende landen steeds meer gelijk wordt. Harmonisatie kan worden nagestreefd door middel van een verdrag, maar kan ook plaatsvinden door gelijktijdige nationale wetgevingstrajecten. Voorbeelden van harmonisatie door middel van verdragen zijn onder andere UNTOC en UNCAC. Staten kunnen ook een stap verder gaan door afspraken te maken over de strafmaat. Harmonisatie van wetgeving kan internationale samenwerking bevorderen, maar vergaande harmonisatie is uitzonderlijk, onder andere wegens culturele verschillen tussen landen.

Harmonisering van procesrecht kan evenzeer op grenzen stuiten. Binnen de EU bestaan bijvoorbeeld twee verschillende rechtssystemen: het *commonlaw*systeem (Verenigd Koninkrijk en Ierland) en het *civillaw*systeem. Vergaande harmonisering kan het karakter van deze systemen aantasten en daarmee het evenwicht tussen de belangen van de aanklager en de waarborgen voor verdachten, dat in het procesrecht is vastgelegd. De cumulatie van geformaliseerde normen in het geschreven recht van het *civillaw*systeem met de open normen van het *commonlaw*systeem kan echter ook leiden tot onevenwichtigheid die belemmerend werkt bij de vervolging en berechting.

Het Verenigd Koninkrijk heeft bij de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid gekregen om niet langer deel te nemen aan de politie- en justitiesamenwerking binnen de EU. Het Britse parlement moet deze keuze uiterlijk juni 2014 maken.[111] Indien het Britse parlement de *opt-out* steunt, kan het Verenigd Koninkrijk nog wel deelnemen aan onderdelen van de Europese samenwerking voor de bestrijding van criminaliteit, maar het Verenigd Koninkrijk zal daarover met de EU moeten onderhandelen. Ook op andere onderdelen bestaan er aanzienlijke verschillen in de strafprocesrechtelijke rechtsculturen en tradities tussen verschillende EU-lidstaten.

In plaats van harmonisatie wordt ook wel gestreefd naar wederzijdse erkenning van justitiële en politionele bevelen. Wederzijdse erkenning van juridische beslissingen houdt

111 H. Brady, Centre for European Reform, *Cameron's European 'own goal': Leaving EU police and justice cooperation,* Londen, October 2012.

in dat lidstaten de rechtskracht erkennen van elkaars arrestatiebevelen, besluiten tot inbeslagneming, vonnissen en dergelijke. Dit is in de EU het leidende principe en overstijgt dus specifieke strafzaken; staten maken dan onderling algemene afspraken om elkaar bij te staan in strafzaken. Wederzijdse erkenning vereist dat de lidstaten voldoende vertrouwen in elkaars rechtssysteem hebben, waaronder respect voor de mensenrechten en privacybescherming.[112] Deze vorm van samenwerking is minder vrijblijvend dan rechtshulpverdragen en rechtshulpverzoeken, al houden staten het recht om geen medewerking te verlenen.

Binnen de Europese Unie bestaat het Europees Arrestatiebevel, dat op basis van wederzijdse erkenning van rechtsbeginselen in bepaalde gevallen een snelle aanhouding en overdracht van verdachten mogelijk maakt, zeker in vergelijking met de klassieke uitleveringsverdragen. Een Europees bewijsverkrijgingsbevel[113] en een Europees opsporingsbevel[114] zijn of worden binnenkort geïmplementeerd in de lidstaten van de EU, waardoor aan het verzoek van een andere lidstaat gevolg gegeven moet worden. Tevens zijn de EU-kaderbesluiten in werking getreden voor wederzijdse erkenning van juridische bevelen tot confiscatie of bevriezing van financiële tegoeden.

Op grond van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan de Raad op basis van eenstemmigheid besluiten tot de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie ter bestrijding van criminaliteit die de financiële belangen van de Unie schaadt. Dat artikel biedt ook de mogelijkheid de bevoegdheden van een Europees Openbaar Ministerie uit te breiden tot bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Dit artikel heeft een lange voorgeschiedenis. Al in 1976 probeerde de Europese Commissie de Europese verdragen zodanig te wijzigen dat een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak van fraude tegen de financiële belangen van de EU mogelijk zou worden. Op verzoek van het Europees Parlement heeft de Europese Commissie in de jaren negentig van de vorige eeuw onderzoek laten doen naar de haalbaarheid van een regeling voor een strafrechtelijke aanpak van fraude tegen de financiële belangen van de EU. In het onderzoeksrapport '*The implementation of the Corpus Juris in het Member States. Penal provisions for the protection of European Finances'* concludeerden de auteurs dat traditionele mechanismen, zoals het assimilatiebeginsel (lidstaten bestrijden inbreuken op Europees Recht even voortvarend als gelijksoortige inbreuken op nationaal recht), intergouvernementele samenwerking (door middel van verdragen en internationale overeenkomsten) en harmonisatie geen afdoende antwoord geven op financiële fraude tegen de belangen van de EU. In plaats daarvan zou de strafrechtelijke handhaving moeten geschieden door een uniforme regeling van materieel en formeel strafrecht door een gecentraliseerd orgaan, een Europees Openbaar Ministerie. Met de totstandkoming van het

112 T. Obokata, Key EU principles to combat transnational organized crime, *Common Market Law Review,* Vol. 48, No. 3 (2011), pp. 801-828.

113 Kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures; Kaderbesluit 2008/978/JBZ.

114 Raad van de Europese Unie, *Interinstitutional File: 2010/0817 (COD)*, Brussels, 3 June 2010; zie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09288-ad01.en10.pdf>, geraadpleegd op 17 september 2012.

Verdrag van Lissabon werd een juridische basis gelegd voor een dergelijke aanpak.[115] Vooral ten aanzien van financiële misdrijven kan een Europees Openbaar Ministerie het tekort aan prioritering in de lidstaten corrigeren en zorgdragen voor een meer effectieve en efficiënte handhaving. De uitvoering van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stagneert echter door meningsverschillen over de relatie met de nationale autoriteiten. De AIV adviseert de regering te bevorderen dat van artikel 86 gebruik wordt gemaakt en het Europese Openbaar Ministerie uitsluitend voor vormen van criminaliteit die de financiële belangen van de Unie schaden, te belasten met de coördinatie van zaken die via de nationale officieren van justitie voor de rechter worden gebracht.

De meest vergaande vorm van samenwerking is het sluiten van verdragen waarin staten de opsporing en vervolging op mondiaal niveau aan internationale organisaties opdragen, waarbij de nationale soevereiniteit wordt opgegeven. Dat vereist internationale consensus over de definiëring van misdrijven; iets wat uitzonderlijk is. In de praktijk blijken verschillen in de omschrijving van delicten, strafbaarheid, strafmaat en procesrecht te groot om tot dergelijke juridisch bindende internationale afspraken te komen, zodat opsporing en vervolging vrijwel altijd een nationale aangelegenheid is. Alleen ten aanzien van oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de menselijkheid zijn onafhankelijke internationale tribunalen belast met de (opsporing en) vervolging van misdaden. De bestaande algemene verdragen ten aanzien verdovende middelen, grensoverschrijdende criminaliteit en corruptie (het VN-Drugsverdrag van 1988, UNTOC en UNCAC) verplichten staten bepaalde misdrijven strafbaar te stellen. De verdragen bevatten een algemene omschrijving van het delict dat strafbaar moet worden gesteld, maar bevatten geen richtlijnen voor de strafmaat. Daarnaast bestaan diverse verdragen, onder andere van gespecialiseerde VN-organisaties, die wel definities bevatten van specifieke verschijningsvormen van grensoverschrijdende misdaad. In bijlage I worden daarvan vele voorbeelden genoemd.

Beperkingen van de strafrechtelijke benadering
Diverse auteurs[116] menen dat opsporing en vervolging van criminelen niet zonder meer leidt tot minder criminaliteit. Grensoverschrijdende criminaliteit kan ook worden beschouwd als een markt van vraag en aanbod. Als personen worden gearresteerd of criminele samenwerkingsverbanden worden opgerold, verdwijnt een aanbieder van de markt. De vraag naar illegale goederen en diensten blijft echter bestaan en de kans is groot dat andere aanbieders de plaats innemen van opgerolde criminele samenwerkingsverbanden. Indien opsporing en vervolging wel leiden tot minder aanbod van illegale goederen en diensten, kan dat de prijs juist opdrijven en de winstmarges voor criminelen vergroten. Daardoor zou de criminele activiteit aantrekkelijker kunnen worden. Naast opsporing en vervolging zouden daarom ook maatregelen moeten worden genomen om de vraag te verminderen. Dat kan door consumptie te verbieden of te ontmoedigen met bestuurlijke of financiële maatregelen. Overigens zullen maatregelen die uitsluitend zijn gericht op de vermindering van de vraag ertoe kunnen leiden dat criminelen andere illegale activiteiten gaan ontplooien.

115 Mr. W. Geelhoed, 'Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie', in Strafblad, 2008, zie: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/15118/Eurojust%20en%20het%20Europees%20Openbaar%20Ministerie.pdf?sequence=2>, pp. 598-606, geraadpleegd op 25 maart 2013 en A. Suominen, 'Past, Present and the Future of Eurojust', in Maastricht Journal of European and Comparative Law, volume 15, nummer 2 (2008), pp. 217-234.

116 M. Verkoren, G. Junne, I. Briscoe and E. Dari, Crime and Error: why we urgently need a new approach to illicit trafficking in fragile states, *Clingendael Conflict Unit Policy Brief*, No. 23, May 2012, p. 4; UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment,* Wenen 2010, pp. 276-277.

De bestrijding van criminele samenwerkingsverbanden en straffen van criminelen blijft om die reden noodzakelijk.

Er is een risico dat een succesvolle nationale aanpak de criminaliteit verplaatst naar andere landen of delen van de wereld, veelal naar regio's waar de capaciteit van justitie en politie minder goed ontwikkeld is. Zo heeft de introductie in 2003 van de '100% controle' van luchtreizigers vanuit toenmalige Nederlandse Antillen, Aruba, Venezuela en Suriname naar Nederland er mede toe geleid dat sindsdien deze routes aanzienlijk minder werden gebruikt voor de smokkel van drugs. Als gevolg daarvan werd meer cocaïne via West-Afrika en Trinidad en Tobago naar de Europese markt vervoerd. Dat ging gepaard met een sterke verhoging van het aantal moorden in Trinidad en Tobago.[117] Overigens bleef de toenmalige Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba in die jaren aanzienlijke drugstransporten over zee onderscheppen.[118] Op nationaal niveau is het probleem dan wel sterk verminderd, maar mondiaal is de grensoverschrijdende criminaliteit op hetzelfde niveau gebleven.

Een strafrechtelijke benadering adresseert niet de politieke of sociaaleconomische factoren waarmee grensoverschrijdende criminaliteit verbonden kan zijn. Als de overheid en/of legale particuliere organisaties niet in belangrijke behoeften van de bevolking kunnen voorzien, zal de bevolking terugvallen op andere vangnetten, zoals de familie, de stam of wellicht een criminele organisatie. Zo is in fragiele staten de overheid onvoldoende in staat de bevolking te voorzien van basisbehoeften, zoals veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg. Als criminele organisaties daarin wel in zekere mate voorzien, kan de bevolking geneigd zijn de aanwezigheid en activiteiten van criminele organisaties te tolereren. Een strafrechtelijke benadering zal in dergelijke gevallen de gunstige omgeving voor criminaliteit niet aantasten en mogelijk niet leiden tot vermindering van criminaliteit.

Inzet bijzondere middelen

Daar waar blijkt dat de civiele autoriteiten in kwantitatief of kwalitatief opzicht niet beschikken over de juiste middelen of personeel, kan samenwerking met de krijgsmacht plaatsvinden. De Nederlandse krijgsmacht, inclusief de Koninklijke Marechaussee, verricht een variëteit aan activiteiten op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het primaat van de uitoefening van deze activiteiten ligt bij de civiele autoriteiten.

De krijgsmacht beschikt voor bijstand aan politie en justitie over zoekteams. Deze teams beschikken over gespecialiseerde apparatuur en vaardigheden, zoals een grondradar, die het bijvoorbeeld mogelijk maakt tot enkele meters in de bodem te kijken en die verborgen ruimtes kan ontdekken achter muren of in objecten, en onbemande vliegtuigen. Verder is er de Defensie Duikgroep, die zoekopdrachten onder water kan uitvoeren, terwijl het *Maritime Intermediate Searchteam* boten en havens kan doorzoeken. Deze maritieme eenheden worden tevens ingezet bij bestrijding van piraterij en van drugshandel en bij handhaving van embargo's. Een ander gebied waarop de marine actief is, is het onderscheppen van drugstransporten over zee. Ook worden op verzoek van Justitie regelmatig onbemande observatievliegtuigen boven Nederland ingezet. Verder kunnen speciale eenheden hoger in het geweldsspectrum tegen criminelen optreden, waar het geweldsniveau voor de politie te hoog is.

Het krijgsmachtdeel dat civiele autoriteiten het meest prominent bijstand verleent, is de

117 UNODC, *Research paper: The Transatlantic Cocaine Market*, Wenen april 2011, p. 53.

118 UNODC, *Research paper: The Transatlantic Cocaine Market*, Wenen april 2011.

Koninklijke Marechaussee met ruim 6.600 personen militair en civiel personeel. De inzet van de Marechaussee richt zich voor ongeveer 20% op de krijgsmacht en voor 80% op de nationale veiligheid, de civiele taak. Hoewel de Marechaussee als organisatie is ingedeeld bij het ministerie van Defensie, heeft zij grotendeels politietaken. De bewaking van zowel de Nederlandse grenzen als de grenzen van het Schengengebied (voor zover ook een Nederlandse grens) worden uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Personeel van de Marechaussee wordt ook ingezet voor Mobiel Toezicht Veiligheid aan de grens met België en Duitsland.

De Nederlandse Kustwacht en de Kustwacht voor het Caraïbisch Gebied zijn behalve voor bewaking van de grenzen van de territoriale zee tevens een instrument bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder van de illegale handel en het transport van verdovende middelen. Voorts heeft de Marechaussee teams voor de bestrijding van onder andere drugs- en mensensmokkel aan de zuid- en oostgrens van Nederland. Binnen de kustwacht voor het Caraïbisch Gebied draagt de Marechaussee bij aan de versterking van de informatiepositie op dat gebied in Curaçao en op Sint Maarten.

III.3 Bestuurlijke benadering

De bestuurlijke benadering omvat alle instrumenten die de nationale overheid tot haar beschikking heeft, met uitzondering van het strafrecht. Te denken valt aan belastingheffing, subsidiëring, regelgeving, certificering en voorlichting. Hiervoor is opgemerkt dat opsporing en vervolging niet noodzakelijk tot minder grensoverschrijdende criminaliteit leiden als de vraag naar illegale goederen en diensten hoog blijft. Sommige bestuurlijke instrumenten beïnvloeden de vraag wel. Terwijl de strafrechtelijke benadering zich (per definitie) richt op criminelen, kan de bestuurlijke benadering zich ook richten op andere spelers.

In het kader van een bestuurlijke benadering kan de overheid of een particuliere organisatie voorlichting geven aan (potentiële) daders, consumenten of slachtoffers. Voorbeelden zijn voorlichtingscampagnes tegen sekstoerisme en drugs. De overheid kan bijvoorbeeld wijzen op de strafbaarheid en schadelijke gevolgen voor de gezondheid of het gezinsleven van consumptie van verboden goederen of diensten. In de praktijk is het lastig de voorlichting zo vorm te geven, dat het gewenste effect wordt bereikt.[119]

Een aantal gesprekspartners gaf aan dat de indruk bestaat dat sommige beroepsgroepen onderschatten in welke mate zij de georganiseerde (grensoverschrijdende) misdaad mogelijk faciliteren. Er is te weinig besef bij banken, notariaat, advocaten en andere beroepsgroepen dat criminelen hun diensten nodig hebben om misdaden te plegen en geld wit te wassen. Ook is het besef niet groot van de aanzienlijke maatschappelijke schade die criminelen met 'slachtofferloze' misdaad aanrichten, zoals fraude en corruptie. Voorlichting over de potentiële faciliterende rol die dergelijke beroepsgroepen kunnen hebben en de maatschappelijke schade die door deze facilitering wordt geleden, kan leiden tot scherpere aandacht opdat eerder en beter op signalen wordt gereageerd.

Regulering biedt de mogelijkheid voorwaarden te stellen en toezicht uit te oefenen op een bedrijfstak waar het risico op crimineel gedrag relatief hoog is. Daarmee kunnen illegale praktijken en menselijk leed worden voorkomen. Regulering omvat normstelling, uitvoering en handhaving. Regulering vereist een organisatie die toezicht houdt op de

119 Zie bijvoorbeeld: <http://www.hu.nl/OverDeHU/Nieuws/Voorlichting%20overheid%20leidt%20zelden%20tot%20gewenste%20effect.aspx>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

naleving van de regels. Als nadelen van dwingend opgelegde regels noemen Huisman en Beukelman gebrekkige legitimiteit en mogelijk hoge kosten voor de bedrijfstak, wat de bereidheid vermindert om de regels na te leven.[120] Een voorbeeld van regulering van een bedrijfstak waar risico's bestaan op crimineel gedrag is de seksindustrie. In veel landen is mensenhandel wel verboden, maar prostitutie niet. Volgens de *International Labour Organization* (ILO) komt wereldwijd ongeveer 22% van de slachtoffers van mensenhandel terecht in de prostitutie. Om te voorkomen dat mensen tot prostitutie worden gedwongen, kan het wenselijk zijn de seksindustrie te reguleren. Zo moeten seksbedrijven in Nederland een vergunning hebben en moeten sekswerkers zich registreren. De vergunningen zijn verbonden aan voorwaarden. Regulering van de seksindustrie biedt mogelijkheden om mensenhandel in de prostitutie tegen te gaan, al wordt de effectiviteit van de regelgeving in twijfel getrokken.[121]

Regulering kan ook op internationaal niveau plaatsvinden. Een voorbeeld is het recent tot stand gekomen verdrag voor de regulering van wapenhandel. In paragraaf II.4 is dit verdrag al besproken.

Geopperd wordt dat de opstelling van gedragscodes een bijdrage zou kunnen leveren, als het niet mogelijk zou zijn internationaal bindende afspraken te maken. Gedragscodes zijn echter niet juridisch afdwingbaar. De naleving van internationale afspraken en gedragscodes is problematisch vanwege de aard van de internationale rechtsorde. Aan internationale organisaties wordt soms de bevoegdheid toegekend om toe te zien op de naleving van internationale afspraken, maar internationale organisaties kunnen zelden naleving afdwingen door sancties op te leggen. Staten zouden hun soevereiniteit deels moeten overdragen aan een supranationale organisatie om internationale afdwinging mogelijk te maken. Daartoe zijn staten zelden bereid. Gewoonlijk berust het toezicht op de naleving van verdragen dan ook bij nationale staten. Wel kunnen staten diplomatieke of politieke maatregelen nemen om andere staten tot naleving te bewegen. De EU is een van de weinige multilaterale organisaties met supranationale bevoegdheden.

Certificering is een instrument om de herkomst, samenstelling, productiewijze of bestemming van verantwoord voortgebrachte goederen en diensten te documenteren, als regulering van de volledige handelsstroom niet mogelijk is. Het certificaat is gericht op de verbruiker, de tussenhandel en de overheid. Zij kunnen door het certificaat legale, verantwoorde koop- en verkoopbeslissingen nemen, of het nu gaat om tropisch hout, diamanten of wapens. Het certificaat moet worden uitgegeven door een betrouwbare (onafhankelijke) instantie, waarvan de medewerkers niet omkoopbaar zijn. Overigens is het niet noodzakelijk dat de overheid betrokken is bij certificering van producten, ook particuliere partijen kunnen een certificeringsmechanisme opzetten. In het vorige hoofdstuk is het voorbeeld van certificering van tin uit de DRC besproken. Het voorbeeld geeft aan hoe complex de toepassing van dit instrument in de praktijk is.

Een ander voorbeeld van bestuurlijke regelgeving is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibop). Op grond van deze wet kunnen bestuursorganen (gemeenten, provincies en ministeries) de integriteit van houders en/of aanvragers van

120 W. Huisman en A. Beukelman, *Invloeden op regelnaleving door bedrijven; inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Boom Juridische Uitgeverij, Den Haag, 2007.

121 Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, BNRM, Den Haag 2010, pp. 30-34.

vergunningen, gemeentelijke ontheffingen en subsidies zich laten adviseren door het landelijk bureau Bibop. Bestuursorganen hebben de mogelijkheid om bepaalde subsidies of vergunningen te weigeren of in te trekken, indien er een risico is dat strafbare feiten zullen worden gepleegd of er een vermoeden van strafbare feiten is, zoals witwassen. Een dergelijke toetsing is ook mogelijk voor gegadigden voor aanbestedingen; zij kunnen worden uitgesloten van de aanbesteding. Overheden kunnen bepaalde opdrachten niet gunnen of een overeenkomst ontbinden, indien door bedrijven niet, of niet meer, wordt voldaan aan de vereisten ten aanzien van de betrouwbaarheid van het bedrijf of een persoon. Het landelijk bureau Bibob kan bestuursorganen daarbij adviseren, nadat bestuursorganen eerst zelf onderzoek hebben gedaan.

Grenscontrole kan een effectief middel zijn tegen grensoverschrijdende criminaliteit. Illegale transporten van drugs, wapens en slachtoffers van mensenhandel kunnen worden onderschept door effectieve controles. Europol waarschuwt dat '*The Schengen area provides a comfortable operating area for traffickers in human beings and will continue to be exploited*'.[122] In Nederland zijn de Koninklijke Marechaussee en de douane belast met de controle van personen en goederen aan de grenzen. Ook de politie vervult daarin een taak, bijvoorbeeld in de vorm van samenwerking met buurlanden in het Europees Politie Informatie Centrum of in *Joint Hit Teams*. In de Rotterdamse haven is een *Hit and Run Cargo Team* actief, dat een samenwerkingsverband is tussen de Zeehavenpolitie, de douane en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Daarnaast heeft de douane aldaar containerscanners in gebruik. Het internationale *Container Security Initiative* stelt aanvullende eisen aan de proactieve screening van containers die naar de Verenigde Staten vertrekken. Voorbeelden van internationale samenwerking zijn de grensoverschrijdende politieteams, waarbij de Bundespolizei, Landespolizei, Marechaussee en politie samen controles uitvoeren aan de landsgrens Nederland/Duitsland. Deze controles zijn gericht op bestrijding van illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit.

Aangezien de controle van personen bij de binnengrenzen van het Schengengebied en de controle van goederen binnen de grenzen van de EU in beginsel zijn afgeschaft, vindt controle op personen en goederen vooral plaats bij binnenkomst aan de buitengrenzen, zoals luchthaven Schiphol. Frontex ondersteunt EU-lidstaten om de bewaking van de buitengrenzen op het gewenste peil te brengen. De controles aan de buitengrenzen van de EU zijn geharmoniseerd op grond van de *Schengen Borders Code*. Deze gezamenlijke regelgeving maakt het nog steeds mogelijk voor lidstaten de controles aan de binnengrenzen te herintroduceren, wanneer sprake is van een zware bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Het is echter wel zo, dat zij de Europese Commissie 15 dagen voorafgaand aan de voorgenomen herinvoering van de binnengrenscontrole moet informeren, dat de maatregel niet langer dan zes maanden mag worden aangehouden, dat de maatregel een laatste redmiddel is, en dat de Europese Commissie een besluit kan nemen over de verlenging van een herinvoering van binnengrenscontroles. Bovendien is de Marechaussee bevoegd niet-systematische controles uit te voeren aan de binnengrenzen, maar mag dat op grond van de EU-afspraken niet permanent doen. De '*spot-check*' clausule in de *Schengen Borders Code* staat het de politie toe om voertuigen en personen staande te houden en te onderzoeken. In het kader van mobiel grenstoezicht worden steeds vaker technische middelen ingezet, zoals nummerbordherkenning door sensoren. In plaats van aan de grens te wachten tot een misdadiger langs komt, kan op basis van een preventieve benadering in het hele gebied gericht worden gezocht naar criminelen en criminele netwerken.

122 Europol, '*Serious and Organised Threat Assessment*', Den Haag, 2013, p. 24.

Hoewel het Schengenverdrag nu onderdeel is van het EU-recht, betekent het lidmaatschap van de EU niet automatisch dat de controles aan de nationale grenzen die geen buitengrenzen zijn, kunnen worden opgeheven. Roemenië en Bulgarije zijn sinds 2007 lid van de EU, maar kunnen nog niet toetreden tot het Schengengebied, zolang een aantal lidstaten zich daartegen blijft verzetten vanwege tekortkomingen in de rechtsstaat en ineffectieve bestrijding van de georganiseerde misdaad en de corruptie.

Reizigers die de EU binnenkomen of verlaten met meer dan 10.000 euro in liquide middelen (contant geld of verhandelbare instrumenten aan toonder, dan wel hetzelfde bedrag in andere valuta), dienen dit bij de douane aan te gegeven.[123] Deze verplichting vloeit voort uit de EU-strategie voor de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. Indien men nalaat dit aan te geven, kan het geld in bewaring worden genomen. De lidstaten moeten in nationale wetgeving straffen vastleggen voor het nalaten van het doen van aangifte of het doen van een onjuiste of onvolledige aangifte. Via de *Financial Intelligence Units* van de lidstaten wordt informatie uitgewisseld, indien er aanwijzingen zijn dat de liquide middelen verband houden met illegale activiteiten. Uit een onderzoek van de Europese Commissie bleek dat deze verordening bevredigend wordt uitgevoerd door de lidstaten. Er zijn straffen vastgelegd in nationale wetgeving en in de praktijk vinden inspecties plaats van reizigers, bagage en voertuigen. Wel bleken in een aantal lidstaten tekortkomingen te bestaan ten aanzien van de opslag van, de behandeling van en de toegang tot de informatie die is verkregen door de aangifte van liquide middelen en waren de straffen aan de lage kant.[124] De AIV bepleit harmonisatie van straffen voor het ontduiken van de meldplicht. Tevens bepleit de AIV de invoering van meer steekproefcontrole op vervoer van contant geld aan de binnengrenzen van de lidstaten van de EU. Politie, Koninklijke Marechaussee, douane en de Financiële Opsporingsdienst kunnen hierin samenwerken met buitenlandse partners in andere EU-Lidstaten.

De AIV beveelt bovendien aan steekproefsgewijze controles op mensenhandel, wapens, juwelen, edele metalen en identiteitspapieren (waaronder ook arrestatie wegens belastingschulden en het innen van boetes) uit te breiden in nauwe samenwerking met de buurlanden.

III.4 Financiële benadering

De financiële benadering is gebaseerd op de veronderstelling dat een belangrijke drijfveer van criminelen materieel voordeel is. De financiële benadering beoogt die voordelen te verminderen. Maatregelen kunnen criminelen of corrupte personen belemmeren hun winsten om te zetten in tegoeden of goederen in de legale economie (witwassen). De opbrengsten van criminaliteit kunnen worden afgeroomd of in beslag worden genomen. Overheden, financiële instellingen en bonafide handelaren kunnen ook maatregelen nemen om het financieel verkeer van criminele netwerken te belemmeren. Informatie uit het financiële systeem kan worden benut voor opsporing en vervolging. Financiële dienstverleners hebben de plicht ongebruikelijke transacties te melden. De financiële benadering richt zich dus niet alleen op criminelen en corrupte personen, maar bijvoorbeeld ook op financiële dienstverleners. In de financiële benadering speelt het strafrecht een grote rol; er is dus aanzienlijke overlap tussen de financiële benadering en de strafrechtelijke benadering, al hebben deze twee benaderingen

123 Verordening (EG) Nr. 1889/2005 van Het Europees Parlement en De Raad van 26 oktober 2005, betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

124 Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0429:FIN:EN:PDF>, geraadpleegd op 15 maart 2013.

verschillende uitgangspunten; respectievelijk winst en straf.

Verschillende auteurs hanteren andere definities van illegale geldstromen. Geldstromen kunnen illegaal zijn doordat de transactie zelf illegaal is, doordat het geld afkomstig is van illegale activiteiten (misdaad, corruptie) of omdat niet aan alle verplichtingen is voldaan (bijvoorbeeld het betalen van belastingen). UNODC concentreert zich op grensoverschrijdende misdaad en besteedt weinig aandacht aan corruptie, een verschijnsel dat zich vaak binnenslands afspeelt, maar waarvan de opbrengsten illegaal naar het buitenland kunnen worden gesluisd. Andere auteurs, die meer vanuit een ontwikkelingsperspectief redeneren, leggen juist veel nadruk op witwassen van opbrengsten van corruptie en de negatieve gevolgen daarvan voor sociaaleconomische ontwikkeling. Sommige auteurs, zoals Baker en anderen verbonden aan de NGO *Global Financial Integrity*, spreken van ongeoorloofde (‘*illicit*’) geldstromen en rekenen daartoe ook belastingontwijking door multinationals. Door het gebruik van kunstmatige prijzen in de boekhouding realiseren multinationals de winst boekhoudkundig in een land waar de winstbelasting laag is, hetgeen *Global Financial Integrity* ongeoorloofd acht. *Global Financial Integrity* stelt dat ontwikkelingslanden daardoor aanzienlijke belastinginkomsten derven.[125] Nederland kent een relatief lage vennootschapsbelasting, een van de factoren waardoor Nederland een aantrekkelijk vestigingsland is voor multinationale bedrijven. Ook realiseren sommige, elders gevestigde bedrijven, hun winst in Nederland, zodat ze het lage tarief betalen. In dit advies wordt verder niet ingegaan op belastingontwijking, omdat belastingontwijking niet illegaal is. Daarmee wordt niet bedoeld te zeggen dat het ethisch verantwoord is. Belastingontduiking en belastingfraude zijn wel illegaal.

Aangezien het om illegale activiteiten gaat, bestaan er geen betrouwbare statistieken over de omvang van illegale geldstromen en witwassen. UNODC stelt dat de omvang van financiële transacties gerelateerd aan grensoverschrijdende criminaliteit in 2009 ongeveer 1,5% van het mondiale BBP bedroegen, waarvan ongeveer 70% werd witgewassen. Verder stelt UNODC dat – op basis van deze schatting van de omvang van illegale geldstromen – slechts 1% van de illegale geldstromen wordt bevroren.[126] Het KLPD stelt dat we volledig in het duister tasten ten aanzien van de hoeveelheid geld die jaarlijks in Nederland wordt witgewassen, maar toch stelt het KLPD dat het om miljarden gaat.[127]

Er is weinig betrouwbare kennis over de omzet en de winsten in criminele sectoren en de hoeveelheden geld die worden witgewassen. Van Duyne en Levi merken op dat uit de geschatte omvang van drugshandel in Nederland niet valt af te leiden hoeveel geld wordt witgewassen in Nederland. Er is geen directe relatie tussen de winst of de omzet in een criminele sector en de hoeveelheid wit te wassen geld. Een deel van de opbrengst wordt immers gebruikt om dienstverleners (bijvoorbeeld voor vervoer en opslag) te betalen, een ander deel gaat op aan het dagelijks levensonderhoud, omkoping en eventuele rechtsbijstand.[128] Op basis van gegevens over ontnemingen en vonnissen merken zij op

125 Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010*, Washington, December 2012.

126 UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Wenen, 2011, p. 5.

127 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, p. 144.

128 P.C. van Duyne en M. Levi, *Drugs & Geld, misdaadgeld-beheer en drugsmarkten in Europa*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2009, p. 120.

dat over de omvang van indringing van crimineel geld in de formele sector geen duidelijke uitspraken kunnen worden gedaan, maar dat indringing allerminst hypothetisch is.[129] Zij menen wel dat er een grote kloof gaapt tussen de grote bedragen die worden genoemd door bijvoorbeeld UNODC en de feiten zoals die blijken uit vonnissen, in beslag genomen tegoeden en goederen en geconstateerde investeringen van criminelen in de formele economie.[130]

Verdragen en internationale organisaties
Een aantal verdragen verplicht staten maatregelen te nemen in het kader van de financiële benadering. De belangrijkste zijn UNTOC, UNCAC, de *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* van de Raad van Europa en de *Vienna Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. Deze verdragen verplichten de partijen onder andere witwassen strafbaar te stellen. Daarnaast vereisen deze verdragen dat de partijen een of meer van de volgende maatregelen nemen om witwassen te voorkomen of te kunnen opsporen: verplichting voor financiële instellingen en handelaren de boekhouding van alle transacties minstens een aantal jaren te bewaren, verbod op het openen van een rekening zonder de identiteit van de uiteindelijke belanghebbende te verifiëren, verplichting tot bijzondere zorgvuldigheid (*due diligence*) voor financiële instellingen en handelaren ten aanzien van politiek prominente personen, verplichting voor financiële instellingen en handelaren grote en/of verdachte transacties te melden aan de overheid en de verplichting voor overheden een systeem voor regulering en toezicht op te zetten.

Er zijn diverse internationale fora op dit terrein. Een van de belangrijkste is de *Financial Action Task Force* (FATF). De FATF werd opgericht tijdens de G7-Top in 1989 en publiceerde in 1990 veertig aanbevelingen voornamelijk gericht op het tegengaan van witwassen van de opbrengsten van handel in verdovende middelen. In 1996 werd de werkingssfeer uitgebreid naar andere vormen van misdaad en geleidelijk is de reikwijdte van de aanbevelingen verder uitgebreid. Na de terroristische aanslagen op 11 september 2001 werden deze aanbevelingen aangevuld met het voorkomen van financiering van terrorisme. In februari 2012 werden de aanbevelingen aangepast, geconsolideerd en vernummerd. De aanbevelingen adresseren ook (via de bestrijding van witwassen) kwesties zoals non-proliferatie van massavernietigingswapens (aanbeveling 7) en de wijze waarop financiële dienstverleners moeten omgaan met politiek prominente personen (aanbeveling 12). Het gaat daarbij om personen die (in het verleden) bekleed waren met prominente publieke functies. Omdat zij deze publieke functies zouden hebben kunnen misbruiken voor zelfverrijking, moeten financiële dienstverleners bijzondere zorgvuldigheid betrachten als zij diensten verlenen aan (voormalige) hoogwaardigheidsbekleders. Hiermee is een expliciete link naar '*grand corruption*' gelegd. Ook op andere manieren besteedt de FATF aandacht aan corruptiebestrijding. Zo heeft de FATF een rapport opgesteld over risicofactoren over het witwassen van opbrengsten uit corruptie. Dit rapport is een aanvulling op een eerdere rapport van de FATF over witwassen en corruptie (*Laundering the Proceeds of Corruption*, 2011). Verder doet de FATF onderzoek naar specifieke methoden en technieken die gebruikt worden bij het witwassen van opbrengsten uit corruptie.

De FATF doet aanbevelingen aan leden en aan niet-leden. Hoewel slechts 36 landen lid zijn van de FATF, waaronder de landen met de grootste financiële centra in de wereld, reikt het gezag van de FATF veel verder; zusterorganisaties van de FATF (FATF-*Style Regional Bodies*) hebben aanbevelingen van de FATF overgenomen, zodat de aanbevelingen feitelijk op ruim

129 Idem, p. 133.

130 Idem, pp. 115-152.

180 landen van toepassing zijn. De EU heeft de FATF-standaard gebruikt als uitgangspunt voor drie richtlijnen tegen witwassen, waarmee een verplichting ontstond voor de lidstaten om de aanbevelingen van de FATF om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Op dit moment wordt gesproken over een Commissievoorstel voor de vierde witwasrichtlijn, op basis van de nieuwe FATF-aanbevelingen uit februari 2012. De FATF kent een systeem van wederzijdse evaluaties van leden. De FATF kan de leden oproepen financiële instellingen in hun land te verplichten bijzondere zorgvuldigheid te betrachten bij zakelijke relaties en transacties met natuurlijke en andere rechtspersonen in landen die duidelijk onder de maat presteren ten aanzien van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (aanbeveling 19). Dat kan ertoe leiden dat zakelijke transacties met die landen vertraging opleveren of dat banken liever geen zaken meer doen met rechtspersonen in die landen. Om die reden doen landen in het algemeen veel moeite om hun wet- en regelgeving tegen witwassen en terrorismefinanciering voldoende op orde te hebben, al zijn er belangrijke lacunes.

Het *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (Moneyval) valt onder de Raad van Europa. Moneyval is de *FATF-Style Regional Body* van Europa. Alle EU-leden die geen lid van de FATF zijn, zijn lid van Moneyval. Deze landen worden op die manier onderworpen aan gelijksoortige evaluaties, op basis van dezelfde FATF-standaard als de landen die wel lid zijn van de FATF. Daarnaast hebben ook de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en diverse andere internationale organisaties een mandaat om zich met deze aspecten van het financiële systeem bezig te houden.

De VN-Veiligheidsraad heeft de bevoegdheid in een bindende resolutie te besluiten tot de bevriezing van financiële tegoeden van bepaalde personen, wanneer hij vaststelt dat deze personen een verantwoordelijkheid dragen voor een inbreuk op de internationale vrede en veiligheid. In de meeste gevallen gaat het om staatshoofden of regeringsleiders, ministers en eventueel hun familieleden. Van een dergelijke inbreuk op de internationale vrede en veiligheid kan sprake zijn wanneer de opbrengsten die behaald worden uit bijvoorbeeld illegale handel in diamanten, hout of wapens, gebruikt worden om een intern conflict te financieren of een regio te destabiliseren.

Bovendien zijn er diverse niet-gouvernementele organisaties die zich met illegale geldstromen bezighouden of met het vergroten van transparantie inzake geldstromen, zoals *Tax Justice Network*, *Global Financial Integrity*, *Publish What You Pay*, *Global Witness*, *Transparency International*. *Tax Justice Network* en *Global Financial Integrity* richten zich op internationale financiële stromen die samenhangen met belastingontwijking en belastingontduiking en bezien deze kwesties vanuit het belang van ontwikkelingslanden. *Publish What Your Pay* is een samenwerkingsverband van niet-gouvernementele organisaties die streven naar effectief, transparant en verantwoordelijk beheer van olie, gas en minerale rijdkommen, zodat deze middelen ten goede komen aan brede lagen van de bevolking. CORDAID en Oxfam NOVIB zijn daarbij aangesloten, evenals *Global Witness*, dat onderzoek doet naar conflicten en corruptie gerelateerd aan exploitatie van natuurlijke rijkdommen en campagne voert om deze verschijnselen te bestrijden. *Transparency International* richt zich op corruptiebestrijding in het algemeen.

Het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) is een internationale organisatie waarin landen met veel natuurlijke rijkdommen, donorlanden, tientallen grote bedrijven en niet-gouvernementele organisaties samenwerken.[131] EITI kent een bestuur en een permanent secretariaat, dat rapporten publiceert over betalingen van aangesloten bedrijven aan

131 EITI, *EITI Factsheet*, Oslo 2013; zie: <http://eiti.org/files/EITI-Factsheet-English_2.pdf>, geraadpleegd op 25 februari 2013.

regeringen en over betalingen aan aangesloten regeringen door het bedrijfsleven, voor zover gerelateerd aan de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. EITI heeft daarvoor een methodologie ontwikkeld en landen die aan alle eisen voldoen, worden '*EITI compliant*' verklaard.

Voorkomen van witwassen
Om te voorkomen dat opbrengsten van corruptie en criminele activiteiten in het bankverkeer worden witgewassen is het onder andere noodzakelijk ondubbelzinnig vast te stellen wie de eigenaar van een tegoed is. De FATF beveelt daarom onder andere aan dat financiële instellingen worden verplicht de identiteit van klanten te verifiëren en deze informatie op te slaan. In de praktijk blijkt dat deze aanbevelingen van de FATF nog niet overal tot uitvoering worden gebracht. In een studie uitgegeven door de Wereldbank, '*The Puppet Masters, How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*'[132], zetten de auteurs uiteen op welke wijze rechtspersonen misbruikt kunnen worden voor het witwassen van de opbrengsten van corruptie. Zij gaan daarbij ook in op de uitvoering van vier aanbevelingen van de FATF. Twee daarvan betreffen de aanbeveling de identiteit van een klant van een financiële instelling te verifiëren en een vergelijkbare aanbeveling voor casino's en onroerendgoedmakelaars. Volgens de auteurs heeft geen enkel land van de 159 onderzochte landen deze aanbevelingen volledig uitgevoerd. De aanbeveling voor financiële instellingen werd door 41% in het geheel niet nageleefd. Voor de aanbeveling ten aanzien van casino's en onroerendgoedmakelaars is dat percentage zelfs 71. De twee andere onderzochte aanbevelingen betreffen het vastleggen van informatie over uiteindelijke belanghebbenden en personen die controle over een rechtspersoon hebben. Deze aanbevelingen zijn uitgevoerd door respectievelijk 7% en 9% van de 159 landen, terwijl deze aanbevelingen door respectievelijk 25% en 36% van de landen niet zijn omgezet in nationale regelgeving. De overige landen kennen wetgeving die niet geheel voldoet aan de eisen van de aanbevelingen. Hoewel de FATF een breed bereik heeft via de aangesloten landen en zusterorganisaties, blijken de aanbevelingen niet altijd te worden omgezet in wet- en regelgeving. Vanwege deze lacunes in het wereldwijde systeem tegen witwassen, kan het systeem naar het oordeel van de AIV niet effectief zijn. Overigens plaatsen de auteurs van '*The Puppet Masters*' daarbij de kanttekening dat geen enkel systeem tegen misbruik van rechtspersonen waterdicht kan zijn omdat van dienstverleners niet in alle gevallen kan worden verwacht dat zij diepgaand onderzoek doen naar de uiteindelijke belanghebbenden. Volgens de auteurs is het vaststellen van de uiteindelijke belanghebbende een complexe taak. De identificatie van de uiteindelijke belanghebbende is sterk afhankelijk van de context en is meer een oordeel dan toepassing van een juridische definitie. Van dienstverleners mag niet in alle gevallen worden verwacht dat ze in staat zijn de vraag naar de uiteindelijke belanghebbende tot op de bodem uit te zoeken. Niettemin is het van groot belang dat dienstverleners informatie verzamelen en opslaan over de materiële en formele zeggenschap in rechtspersonen, omdat anders het spoor in een strafrechtelijk onderzoek al snel doodloopt.

Bedrijven en personen die informatie doorgeven aan opsporingsinstanties lopen het risico aansprakelijk te worden gesteld door verdachten. Als de private sector vrijwillig meewerkt, bijvoorbeeld door melding van ongebruikelijke transacties, moeten ze gevrijwaard worden van aansprakelijkheid. Tegenover de vrijwaring bij spreken staat de strafbaarstelling van verzwijgen. Een actieve bijdrage van de particuliere sector vereist een cultuurverandering. Daarnaast is er het strafrechtelijke instrument: als een bedrijf of persoon kennis heeft van een misdrijf, is niet-melding soms strafbaar.

132 E. van der Does de Willebois e.a., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, World Bank Publications, Washington 2011, appendix A.

In het FATF-evaluatierapport van Nederland uit 2010[133] wordt gesteld dat Nederland kenmerken heeft die het land aantrekkelijk maken voor witwassers, namelijk een hoog ontwikkeld financieel systeem, dat een grote variatie aan financiële producten aanbiedt en nauw verbonden is met het internationale financiële systeem.[134] De evaluatie constateerde een aantal tekortkomingen in de Nederlandse wetgeving. Een aantal conclusies had betrekking op de regels voor vaststelling van de uiteindelijke belanghebbende van rechtspersonen en juridische constructies. Verder kritiseerde de FATF Nederland omdat terrorismefinanciering niet expliciet strafbaar was, maar onder andere bepalingen van het Wetboek van Strafrecht werd vervolgd. Een deel van de conclusies betrof de organisatie en werkwijze van de *Financial Intelligence Unit*. Het betrof met name de organisatorische inbedding en enige onduidelijkheid over het mandaat en de operationele onafhankelijkheid van de *Financial Intelligence Unit*. Verder wordt in de evaluatie opgemerkt dat de reikwijdte van het ambts- of beroepsgeheim dat de vertrouwensrelatie tussen financiële dienstverleners (advocaten en notarissen) en cliënten beschermt, in Nederland te ruim was. Dat belemmerde de mogelijkheden voor politie en justitie om goederen en tegoeden te traceren en om internationaal rechtshulpverzoeken te beantwoorden. Naar aanleiding van deze evaluatie is inmiddels de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) aangepast. Het gaat onder andere om uitbreiding van de verplichting van private partijen (financiële instellingen, advocaten, notarissen, grootwarenhandelaren, casino's) om meer klantenonderzoek te doen (paspoortcontrole, nagaan transacties, risicoanalyse). Verder is een wijziging van het Wetboek van Strafrecht bij de Tweede Kamer in behandeling die financiering van terrorisme zelfstandig strafbaar stelt. Wijzigingen in de organisatie en werkwijze van de *Financial Intelligence Unit* zijn mede gerelateerd aan de vorming van de Nationale Politie. Ten aanzien van het beroepsgeheim van notarissen is het verschoningsrecht met betrekking tot derdenrekeningen inmiddels opgeheven. Ten aanzien van andere aspecten van het beroeps- en ambtsgeheim van advocaten en notarissen is de verantwoordelijke bewindspersoon in overleg met de Tweede Kamer. Hierbij moet onder andere het openbare belang van bescherming van vertrouwelijkheid in de relatie tussen advocaten en notarissen enerzijds en hun cliënten anderzijds worden afgewogen tegen het belang van bestrijding van financieel economische criminaliteit.

Voor witwassen is altijd de medewerking van financiële dienstverleners noodzakelijk; het gedrag in deze sector is een van de factoren die de effectiviteit van het voorkomen en bestrijding van witwassen bepaalt. De pakkans bij witwassen is gering, omdat vele organisaties moeten samenwerken in de aanpak van witwassen en deze organisaties vaak te weinig kennis en vaardigheden bezitten die noodzakelijk zijn voor de opsporing. Om daaraan het hoofd te bieden is het Programma Financieel Economische Criminaliteit uitgevoerd en is inmiddels een Expertisecentrum Financieel Economische Criminaliteit opgericht.

Financieel opsporen
Voor de opsporing van illegale geldstromen is de medewerking van het financiële systeem noodzakelijk. Bij banken, notarissen en advocaten kan informatie berusten die kan wijzen op illegale geldstromen. Soms gaat het om stukjes van een puzzel, die aanwijzingen opleveren voor criminele handelingen. Relevante informatie die berust bij financiële dienstverleners, moet daarom toegankelijk zijn voor opsporingsinstanties. De FATF heeft

133 FATF, *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands*, Paris 25 February 2011; zie: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Netherlands%20full.pdf>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

134 Idem, p. 23.

daarvoor aanbevelingen opgesteld. Financiële dienstverleners hebben in vele landen de plicht ongebruikelijke transacties te melden. Daarbij is de privacy van klanten in het geding, dus moeten het belang van opsporing en het belang van privacy in wet- en regelgeving tegen elkaar worden afgewogen.

Indien banken geen meldingsplicht hebben en niet gedwongen kunnen worden informatie over tegoeden en transacties te delen met opsporingsautoriteiten, is een strafrechtelijk of ontnemingsonderzoek via het financiële spoor nauwelijks mogelijk. Maatregelen gericht op het voorkomen dat criminele netwerken het financiële systeem voor illegale doelen gebruiken zijn daarom mede gericht op de vergroting van de transparantie van het financiële systeem. Het *Tax Justice Network* spreekt in dit verband van een *secrecy spectrum.*[135] Het gaat daarbij niet om een zwart-wittegenstelling: financiële stelsels van landen ontberen in verschillende mate transparantie. *Tax Justice Network* onderscheidt bovendien *secrecy jurisdictions* van legitieme vertrouwelijkheid: '*Financial secrecy occurs when there is a refusal to share this information with the legitimate authorities and bodies that need it, in order to tax wealthy taxpayers appropriately, for example, or to enforce its criminal laws*'.

Tax Justice Network onderscheidt drie categorieën van geheimhouding. De eerste is het bankgeheim (financiële dienstverleners delen geen informatie over klanten met overheidsinstellingen of het is zelfs strafbaar informatie met derden te delen), de tweede is de mogelijkheid rechtspersonen op te richten waarvan de eigendom, het functioneren en het doel kunnen worden verhuld of zelfs geheim kunnen worden gehouden. Hiervoor is al het rapport '*the puppet masters*' geciteerd, waaruit blijkt dat de aanbevelingen van de FATF ten aanzien van de vaststelling van de identiteit van klanten van financiële instellingen slecht worden nageleefd. De derde categorie betreft de mate waarin landen actief informatie inwinnen over rechtspersonen en bereid zijn informatie uit te wisselen met andere landen.

Tax Justice Network heeft een index opgesteld op basis van 15 indicatoren voor de mate van geheimhouding die landen toelaten, die gerelateerd zijn aan de drie genoemde categorieën.[136] *Tax Justice Network* constateert dat de mate van geheimhouding in de financiële sector in de Nederlandse Antillen hoog is. In Europa scoren Zwitserland, Andorra, Monaco en Jersey eveneens hoog op de financiële geheimhoudingsindex voor 2011. Deze organisatie pleit voor grotere transparantie in de financiële sector, vooral om illegale geldstromen uit ontwikkelingslanden naar rijkere landen te verminderen.

De AIV beveelt aan in het kader van de EU en de FATF erop aan te dringen dat landen al hun mogelijkheden benutten *secrecy jurisdictions* volledig op te heffen. Landen moeten financiële instellingen verplichten de persoonsgegevens van de houders van tegoeden zorgvuldig te registeren, zodat voldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke belanghebbende.

Vervolgen
De laatste jaren is in vele landen een verschuiving zichtbaar in de bewijslast. In het verleden moest voor elk te ontnemen bedrag een relatie aangetoond worden met een gronddelict voordat het tegoed of de goederen in beslag kon worden genomen. Inmiddels is witwassen

135 Tax justice Network, *Financial Secrecy Index, What is a secrecy jurisdiction?,* 4 October 2011; zie: <http://www.financialsecrecyindex.com/documents/WhatIsASecrecyJurisdiction.pdf>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

136 Tax Justice Network, *Mapping Financial Secrecy,* September 2009; zie: <http://www.secrecyjurisdictions.com/researchanalysis/kfsi/>, geraadpleegd op 17 augustus 2012.

in veel landen een strafbare handeling en moet de eigenaar aannemelijk kunnen maken dat zijn vermogen op legale wijze is verkregen. Als er sprake is van onverklaarbare rijkdom, zijn de wettelijke mogelijkheden tot confiscatie groter dan in het verleden. Deze ontwikkeling is gebaseerd op omkering van de bewijslast, waarbij verdachten moeten verklaren hoe zij hun vermogen hebben verkregen. Hiermee wordt de onschuldpresumptie verlaten, het beginsel dat iedereen onschuldig moet worden geacht tenzij het tegendeel is bewezen.

Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen bepaalt onder andere 'Elke Partij kan bepalen dat de bewijslast wordt omgedraaid ten aanzien van de wettige oorsprong van vermeende opbrengsten of andere voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie, in de mate waarin zulks strookt met de beginselen van haar nationale wetgeving en met de aard van de gerechtelijke en andere procedures'.[137] Veel landen hebben de omkering van de bewijslast opgenomen in hun nationale wetgeving. Personen van wie tegoeden en goederen werden geconfisqueerd, hebben in enkele gevallen een klacht ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, omdat zij van mening waren dat omkering van de bewijslast in strijd is met het recht op een eerlijk proces (artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). Het Hof heeft echter geoordeeld dat dit niet het geval is. Zo betreft de zaak Grayson & Barnham v. the United Kingdom twee separate klachten van twee Britten die waren veroordeeld wegens handel in verdovende middelen. Het Hof achtte omkering van de bewijslast in deze gevallen niet in strijd met het recht op een eerlijk proces, mede omdat de autoriteiten aannemelijk hadden gemaakt dat elk aanzienlijke bezittingen had of had gehad, de verdachten er vervolgens niet in waren geslaagd de legale oorsprong van deze bezittingen aan te tonen en er bovendien voldoende procedurele waarborgen waren.[138] De openbare aanklager hoeft dus niet te bewijzen dat het vermogen en de inkomsten van de verdachte afkomstig zijn uit misdaad, maar mag dat aannemen indien de verdachte er niet in slaagt de wettige oorsprong van het vermogen en de inkomsten aan te tonen.

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het Witwassen, de Opsporing, de Inbeslagneming en de Confiscatie van Opbrengsten van Misdrijven en de Financiering van Terrorisme bepaalt in artikel 9 lid 5 dat een eerdere of gelijktijdige veroordeling ter zake van het gronddelict geen voorwaarde is voor een veroordeling ter zake van het witwassen van geld. Een verdachte kan dus veroordeeld worden voor witwassen, zonder dat de verdachte veroordeeld is voor het misdrijf waarmee hij het vermogen illegaal heeft verkregen. Verder bepaalt artikel 9 lid 2 dat niet hoeft worden bewezen dat de verdachte wist dat het vermogen dat werd witgewassen, illegaal verkregen was. Die wetenschap mag worden afgeleid uit objectieve feitelijke omstandigheden. Indien witwassen als zodanig strafbaar is volgens nationale wetgeving, hoeft het gronddelict niet bewezen te worden om een verdachte die onverklaarbare rijkdom bezit, te kunnen veroordelen wegens witwassen. Onder het Nederlandse recht moet het Openbaar Ministerie bewijzen dat opbrengsten of goederen afkomstig zijn uit de opbrengsten van misdaad, maar het Openbaar Ministerie hoeft het onderliggende strafbare feit niet te bewijzen en evenmin de exacte opbrengst van de strafbare feiten aan te tonen.[139]

137 Artikel 5, Lid 7, *Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen*.

138 EHRM, 23 september 2008, Grayson & Barnham v. the United Kingdom, Nos. 19955/05 and 15085/06.

139 Zie bijvoorbeeld HR 13 juli 2010, LJN BM0787.

Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring van in beslag genomen vermogen
Goederen en tegoeden die zijn gefinancierd uit de winsten van criminele activiteiten kunnen in beslag worden genomen als uitkomst van een strafrechtelijk proces. In sommige landen kan ontneming ook plaatsvinden op grond van een civielrechtelijk proces. Een belangrijk verschil tussen een strafrechtelijke procedure en een civiele procedure is dat een strafrechtelijke procedure wordt beëindigd als de verdachte overlijdt, krankzinnig wordt verklaard of vermist raakt, maar een civiele procedure niet. Ontneming door middel van een civiele procedure kan in dergelijke gevallen wel worden doorgezet. In Nederland wordt de relevante wetgeving wel aangeduid met 'pluk ze'-wetten. Dat veronderstelt dat overheden in staat zijn de tegoeden te lokaliseren en vast te stellen wie de eigenaar is; transparantie in de financiële sector is dus een voorwaarde voor effectieve inzet van dit middel. Naast ontneming en verbeurdverklaring kan een verdachte een transactie worden aangeboden, waarbij het te betalen bedrag kan bestaan uit een boete, schadevergoeding en een ontnemingsbedrag. Als de verdachte die transactie niet accepteert, wordt de verdachte strafrechtelijk vervolgd. Verder kan de verdachte een ontnemingsschikking worden aangeboden, die niet in de plaats komt van strafrechtelijke vervolging van het onderliggende strafbare feit. De ontnemingsschikking ziet alleen op het afnemen van criminele winst en is geen straf.

Beperkingen van de financiële benadering
De financiële benadering kan alleen effectief zijn in de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit als er voldoende strafrechtelijke samenwerking is en het financiële systeem voldoende transparant is. Vooral het bestaan van *secrecy jurisdictions* is een knelpunt bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De financiële benadering tast de vraag naar illegale goederen en diensten niet aan, maar grijpt alleen in op wat verdiend wordt aan de aanbodzijde. Zolang de vraag naar illegale goederen en diensten blijft bestaan en de pakkans laag is, kunnen criminelen maatregelen gericht op het afromen van winsten beschouwen als een bedrijfsrisico of kostenpost, wat hen niet dwingt lucratieve illegale activiteiten volledig te staken.

Maatregelen tegen witwassen of gericht op ontneming vereisen samenwerking tussen vele organisaties: financiële instituten en handelaren moeten ongebruikelijke transacties melden aan een meldpunt, het meldpunt moet bepalen of de ongebruikelijke transactie moet worden gekwalificeerd als een verdachte transactie en indien dat het geval is, de melding doorsturen aan de politie. De politie moet verder onderzoek doen en het Openbaar Ministerie moet tot vervolging overgaan. Soms is ook de belastingdienst of douane er bij betrokken. In sommige landen hebben deze instituten onvoldoende capaciteit om witwassen te bestrijden dan wel tot ontneming over te gaan, of zijn zij daartoe niet bereid. Gebrek aan bereidheid kan voortkomen uit een tekortschietende capaciteit, uit corruptie of uit politieke invloed. Het kan zelfs voorkomen dat delen van de overheid geïnfiltreerd zijn door of samenspannen met criminele netwerken. Ook kan gebrek aan bereidheid tot samenwerking voortkomen uit economische motieven, bijvoorbeeld de bescherming van de inkomsten van het nationale bankwezen, zoals in Zwitserland en Luxemburg. Overheidsorganen die tot taak hebben witwassen te bestrijden, moeten voldoende onafhankelijk zijn. Als er sprake is van grensoverschrijdende transacties, zal ook de medewerking van andere landen noodzakelijk zijn. De rechtshulpprocedures die daarvoor nodig zijn, kunnen jaren kosten. Bovendien kan internationale samenwerking worden belemmerd doordat staten verschillende lijsten hanteren van gronddelicten.

Experts plaatsen kanttekeningen bij de theorie dat verminderen van winsten de beste manier is om criminaliteit te verminderen. Deze theorie is gebaseerd op bepaalde veronderstellingen die in twijfel kunnen worden getrokken. De eerste veronderstelling is dat professionele

criminelen worden gemotiveerd door winstbejag. De motivatie kan ook liggen in andere factoren, zoals aanzien onder vrienden vanwege gedurfde acties. De tweede veronderstelling is dat ontneming zou kunnen verhinderen dat criminelen de formele economie infiltreren. Afgezien van de vraag hoeveel de opbrengsten van criminelen daadwerkelijk bedragen, zou het in de meeste gevallen niet schadelijk zijn voor de economie als criminelen investeren in legale bedrijven, tenzij deze investeringen zouden worden gebruikt om illegale activiteiten te ondersteunen. De derde veronderstelling is de opvatting dat het wegnemen van de opbrengst criminele organisaties ertoe dwingt illegale activiteiten te staken. Een andere bende kan de plaats innemen van de opgerolde groep.[140]

Een van de belangrijkste kritiekpunten van de financiële aanpak van criminaliteit zijn vragen over de effectiviteit ervan. Het is de vraag of criminelen zich laten ontmoedigen door deze aanpak, met name zolang er weinig alternatieve manieren van broodwinning bestaan (zoals in fragiele staten). Daarnaast is er weinig bekend over de effectiviteit van meldingsregimes. Meldingsplichtigen hebben vaak weinig zicht op wat er met hun meldingen gebeurt en of die leiden tot succesvolle rechtszaken of ontnemingen.[141] Een groot onderzoek in Groot-Brittannië, dat een aantal jaar geleden werd uitgevoerd, stelde vast dat de samenwerking tussen overheid en private bedrijven op dit vlak nog zeer tekortschiet. Kosten-batenanalyse van het meldingsregime van verdachte transacties werpen ook vragen op over de effectiviteit en efficiëntie van deze aanpak.[142]

Zoals hiervoor is vermeld, schat UNODC dat de omvang van financiële transacties gerelateerd aan grensoverschrijdende criminaliteit in 2009 ongeveer 1,5% van het wereldwijde BBP bedroeg. Andere schattingen zijn in dezelfde orde van grootte.[143] Van Duyne en Levi plaatsen kritische kanttekeningen bij schattingen van crimineel inkomen van de FATF.[144] Zij stellen dat het inkomen van vele (Nederlandse) criminelen voldoende is om op grote voet te leven, maar dat er weinig overschiet om te investeren. Het criminele inkomen kan dan grotendeels in baar geld worden aangehouden en worden uitgegeven voor het dagelijkse levensonderhoud of voor de betaling van criminele dienstverleners, waardoor deze financiële stromen nauwelijks te traceren zijn. De meeste criminelen zouden weinig geld sparen om te investeren. Ook Naylor meent dat de typische criminele organisatie klein is, instabiel en meestal weinig winst genereert. Zo wordt de grootste winst in de handel in verdovende middelen gemaakt door de straathandelaren, waarvan er vele zijn en die zelden zijn georganiseerd in grotere verbanden. Dat betekent dat het grootste deel van de winst

140 R.T. Naylor, Wash-out: a critique of follow-the-money methods in crime control policy, *Crime, Law & Social Change,* Vol. 32, No. 1 (1999), pp. 1-57.

141 KPMG, *Global Anti-Money Laundering Survey*, 2011; zie: <http://www.kpmg.com/nl/nl/issuesandinsights/articlespublications/pages/global-anti-money-laundering-survey-2011.aspx>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

142 S. Lander, Serious Organised Crime Agency, *Review of the Suspicious Activity Reports Regime*, 2006; Algemene Rekenkamer, *Bestrijden, Witwassen, Financieren*, Den Haag, 3 juni 2008; zie: <http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/06/Bestrijden_witwassen_en_terrorismefinanciering#internelink>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

143 Idem, pp. 18-46.

144 P.C. van Duyne en M. Levi, *Drugs & geld, misdaadgeld-beheer en drugsmarkten in Europa,* Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2009, pp. 117-126.

onmiddellijk wordt uitgegeven of in kleine hoeveelheden wordt aangehouden.[145] Volgens Europol hebben de meeste georganiseerde criminele groepen toegang tot voldoende middelen, maar niet de beschikking over ruime middelen. Het betreft dan vaak groepen die bestaan uit EU-onderdanen die financiële misdaden plegen. Zij zijn bovendien vaak eigenaar van legale bedrijven, die soms ook een belangrijke bron van inkomsten zijn. Het zijn juist de groepen die over ruime middelen beschikken die gebruik maken van corruptie als middel om misdaden te plegen.[146] Daar waar criminaliteit niet leidt tot kapitaalaccumulatie, is er geen noodzaak ingewikkelde constructies te creëren voor witwassen. Er zijn dan nauwelijks mogelijkheden tot ontneming. Dan is de financiële benadering weinig effectief. Overigens betekent de onmogelijkheid om met enige precisie vast te stellen wat de opbrengsten zijn van criminaliteit, dat evenmin precies kan worden vastgesteld of maatregelen tegen witwassen effectief zijn. Men kan immers niet meten of illegale geldstromen verminderen of niet. Er zijn aanwijzingen dat drugshandelaren de opbrengst van de verkoop van heroïne en cocaïne in Europese landen (ongeveer € 54 miljard per jaar volgens UNODC) kunnen verplaatsen naar bankrekeningen waarover ze de volle beschikking hebben. Dit wekt de indruk dat de effectiviteit van maatregelen tegen witwassen ook in westerse landen niet erg groot is.[147]

Ten slotte verloopt een deel van de geldstromen niet via het formele financiële systeem, maar via systemen waarop geen of nauwelijks toezicht bestaat. Zo biedt het internet nieuwe mogelijkheden. Zo is het mogelijk digitaal geld te kopen dat wordt opgeslagen op de PC van de eigenaar. Daarmee kunnen wereldwijd goederen en diensten worden gekocht. De AIV adviseert de regering nader te onderzoeken op welke wijze deze nieuwe vormen de formele economie raken, hoe deze vormen van betalingsverkeer grensoverschrijdende criminaliteit kunnen faciliteren en welke toekomstige ontwikkelingen kunnen worden voorzien. In Afrika wordt voorts steeds meer gebruik gemaakt van mobiele telefoons om betalingen te verrichten. Voor veel mensen – meestal personen die een zeer laag inkomen hebben – is dat vaak de enige mogelijkheid om geld over te maken, omdat er in hun directe omgeving geen banken zijn. Ook komt het voor dat mensen geen bankrekening kunnen openen omdat ze geen identiteitsbewijs hebben of geen adres. Zij zijn dan aangewezen op informele vormen van bankieren. Deze nieuwe betalingsmethoden bieden oplossingen voor mensen die zijn uitgesloten van het reguliere banksysteem om geld over te boeken, en voor migranten om overdrachten naar hun land van herkomst te sturen. Er bestaan verschillende redenen waarom migranten van deze kanalen gebruikmaken. Soms hebben migranten geen bankrekening in het vestigingsland. Vaak is informeel bankieren simpelweg sneller, goedkoper en betrouwbaarder dan reguliere banken of transfernetwerken als *Western Union*. Informele banken kunnen bovendien geld overboeken naar landen of (rurale) gebieden waar geen bankfilialen aanwezig zijn. Informele banken kunnen voor criminele doelen worden aangewend, maar het is niet duidelijk in welke mate dat gebeurt. Informeel bankieren is niet ontstaan als dienstverlening aan criminelen, maar als dienstverlening aan personen die

145 R.T. Naylor, Wash-out: a critique of follow-the-money methods in crime control policy, *Crime, Law & Social Change,* Vol. 32, No. 1 (1999), p. 25.

146 Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment, Den Haag, 2013, pp. 36-37.

147 The Washington Post d.d. 11 december 2012 meldt dat de Britse bank HSBC boetes voor een totaal van USD 1,9 miljard betaalde in een schikking met Amerikaanse autoriteiten naar aanleiding van beschuldigingen dat de bank onder andere het witwassen zou hebben gefaciliteerd van USD 670 miljard van Mexicaanse criminelen in de periode 2006 tot en met 2009; zie: <http://www.washingtonpost.com/business/ap-source-hsbc-to-pay-19b-in-money-laundering-probe-biggest-forfeiture-ever-in-bank-case/2012/12/10/0cb3df4a-4335-11e2-8c8f-fbebf7ccab4e_story_1.html>.

geen toegang hebben tot het officiële betalingsverkeer. Er is veel onderzoek gedaan naar het mogelijke verband tussen informeel bankieren en terrorisme en dat onderzoek laat zien dat het verband tussen terrorisme en informeel bankieren niet is aangetoond. Informele netwerken zijn niet méér fraudegevoelig dan het normale bankverkeer.[148]

Een strikte toepassing van de aanbevelingen van de FATF kan de reden zijn dat mensen, vooral armen in ontwikkelingslanden, niet kunnen deelnemen aan de formele financiële sector, bijvoorbeeld omdat ze geen identiteitsbewijs of geen vast adres hebben en daarom geen bankrekening kunnen openen. Dat dwingt deze personen hun toevlucht te zoeken tot andere financiële instellingen waarop geen toezicht bestaat. Dit is vanuit het oogpunt van de FATF onwenselijk. De FATF heeft aan dit vraagstuk aandacht gewijd in een paper '*Anti-money laundering and terrorist financing measures and financial inclusion*' van juni 2011. Bij de consolidatie van de FATF-aanbevelingen in 2012 is de *risk based approach* ingevoerd. Deze staat landen en financiële instellingen toe om voor groepen met een laag risicoprofiel lagere eisen te stellen, zodat zij toch kunnen deelnemen aan het formele financiële systeem.[149] Tevens is er meer aandacht voor begrippen als *proportionality* en *contextuality*, waardoor niet enkel meer naar het potentiele risico wordt gekeken maar ook naar de proportionaliteit en de impact die maatregelen kunnen hebben in een bepaalde context. Hiermee komt ook weer aandacht voor de oorspronkelijke bedoeling van FATF om met typologieën van NGO's te werken, waardoor risicoprofielen van organisaties gecombineerd met de hoeveelheid geld die erin omgaat, een indicator wordt voor de maatregelen die van toepassing zijn.

Kritiek op het wereldwijde systeem tegen witwassen
Sommige auteurs menen dat aanbeveling 8 over niet-gouvernementele organisaties gemakkelijk door autoritaire regimes kan worden misbruikt als excuus om de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting aan te tasten. Deze aanbeveling stelt dat niet-gouvernementele organisaties bijzonder kwetsbaar zijn en dat regeringen erop moeten toezien dat niet-gouvernementele organisaties niet kunnen worden misbruikt voor financiering van terrorisme. Er zijn echter maar weinig gevallen bekend van *non-profit*organisaties die direct betrokken waren bij financiering van terrorisme.[150] Het is niet duidelijk of in evaluaties van de FATF een afweging wordt gemaakt tussen risico's van financiering van terrorisme en de vrijheidsrechten, in het bijzonder vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Momenteel is een internationale discussie gaande over de FATF-aanbevelingen en hun impact op de politieke vrijheid en stabiliteit van niet-democratische of semi-autoritaire staten.

De tweede richtlijn van de EU tegen witwassen legde aan – onder andere – advocaten de verplichting op ongebruikelijke transacties te melden, voor zover het optreden van een advocaat niet gerelateerd is aan een rechtszaak, dan wel het aanspannen van een zaak of het vermijden ervan. In België en Frankrijk kwam verzet van advocaten tegen de nationale

148 N. Passas, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities,* Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Den Haag 2005, p. 36; zie ook: M. de Goede, *Literatuurstudie Terrorismefinanciering 2004-2006: rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding,* Amsterdam juli 2007, pp. 53-59; zie: <http://dare.uva.nl/record/267696>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

149 FATF, *FATF's focus on financial inclusion: protecting the integrity of the global financial system*, Basel, 29 October 2012; zie: <http://www.fatf-gafi.org/pages/fatfsfocusonfinancialinclusionprotectingtheintegrityoftheglobalfinancialsystem.html>, geraadpleegd op 1 maart 2013.

150 B. Hayes, Transnational Institute / Statewatch, *Legalizing Surveillance, Regulating Civil Society,* March 2012.

wetgeving in deze landen gebaseerd op deze richtlijn, omdat de wetgeving in strijd werd geacht met artikel 6 (2) van het EU-Verdrag en artikel 6 (recht op een eerlijk proces) en artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) van het EVRM. Het Hof van Justitie van de Europese Unie kwam in juni 2007 tot het oordeel dat het opleggen aan advocaten van de verplichting om autoriteiten te informeren die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van witwassen en met hen samen te werken wanneer zij deelnemen aan bepaalde financiële transacties die geen verband houden met een gerechtelijke procedure, niet in strijd is met het recht op een eerlijk proces.[151] Het Hof gaf wel een zeer brede interpretatie van de uitzondering op de meldingsplicht. Ook voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens diende een zaak tegen nationale wetgeving die uitvoering gaf aan de Europese Richtlijnen tegen witwassen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde op 6 december 2012 dat, hoewel de vertrouwensrelatie tussen advocaten en cliënten van groot belang is voor de rechtsstaat, de verplichting van advocaten om ongebruikelijke transacties te melden, een proportionele maatregel is in het kader van het bestrijden van witwassen.[152]

III.5 De nexus in instabiele staten

Obstakels voor bevordering van goed bestuur en de rechtsstaat
Uiteraard ligt de prioriteit bij de bevordering van goed bestuur en rechtsstatelijkheid in instabiele of fragiele regio's waar de problemen het grootst zijn en de mogelijkheden voor criminele groepen om ongestoord hun gang te kunnen gaan, het ruimst zijn. Het is echter juist ook in deze gebieden, dat versterking van formele instituties van de rechtsstaat het moeilijkst te realiseren is.

Zoals in hoofdstuk I is uiteengezet is de staat – en zeker de democratische rechtsstaat – in deze landen verre van vanzelfsprekend. Staats- en democratievorming vonden in ons deel van de wereld onder zeer specifieke historische en geografische omstandigheden plaats[153] en dit proces is tegenwoordig niet zomaar elders te herhalen.[154] Zoals we hebben gezien spelen patronagenetwerken vaak een belangrijke rol en zijn deze moeilijk te doorbreken.

Een tweede reden waarom de versterking van goed bestuur en rechtsstatelijkheid in instabiele regio's zo moeilijk is, is het in hoofdstuk I beschreven belang van informele instituties en niet-statelijke actoren in omgevingen waar het bestuur zwak is. Steeds meer wordt erkend dat interventies in 'hybride' contexten zich rekenschap moeten geven van alle bestaande informele en mengvormen van gezag, en hierop dienen in te spelen.

151 Hof van Justitie van de Europese Unie, Luxemburg, 26 juni 2007, arrest in de zaak C-305/05, Orde van Franstalige en Duitstalige balies e.a. / Raad van Ministers.

152 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 6 december 2012, Michaud t. Frankrijk, No. 12323/11 (Sect. 5).

153 C. Tilly stelt in *The Formation of States in Western Europe* dat belasting moest worden geheven om oorlogvoering te financieren. Hiertoe werden fiscale bureaucratieën in het leven geroepen, welke zich ontwikkelden tot volwassen staatsinstellingen. Democratisering volgde omdat burgers inspraak eisten in ruil voor het betalen van belasting. Zie ook W. Verkoren (2010), It's the economy stupid: Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders, in *Internationale Spectator* 64(4).

154 Voor een overzicht van de verschillen tussen toen en nu, en de literatuur daarover, zie B. Kamphuis en W. Verkoren (2013, forthcoming), Statebuilding in rentier states: How development policies hamper democratic state formation in Afghanistan, *Development and Change* Forum 2013 issue, May 2013.

Maar in de praktijk is dit niet gemakkelijk. Belangrijke lokale actoren, zoals bijvoorbeeld veiligheidsgemeenschappen, milities, of tribale groeperingen, voldoen ook niet altijd aan de normen van ontwikkelingswerkers met betrekking tot geweldloosheid, exclusiviteit of gendergelijkheid. Dat belemmert samenwerking tussen ontwikkelingsorganisaties en deze actoren, gericht op versterking van het bestuur.

Een derde probleem met op nationale instituties gericht beleid is het grensoverschrijdende karakter van conflict en criminaliteit in instabiele regio's. Zoals eerder al is aangestipt, zijn de meest 'fragiele' of 'hybride' regio's vaak grensgebieden. In die gebieden hebben overheden vaak weinig invloed. Hier bloeien criminele en informele schaduweconomieën en hebben rebellengroepen hun (steeds verplaatst wordende) basis. Zij geven zich daarbij nauwelijks rekenschap van nationale grenzen. Het verplaatsen van de *Lord's Resistance Army* van Noord-Oeganda naar Zuid-Soedan, Oost-Congo en de Centraal Afrikaanse Republiek is hiervan een goed voorbeeld. Ook zien we een dergelijke dynamiek bij de rebellen in (en rond) Mali. In reactie hierop wordt gepleit voor een regionale in plaats van een nationale benadering.[155] Dit aspect wordt later in dit advies nader uitgewerkt.

Een vierde reden waarom de focus op nationale instituties in instabiele gebieden problematisch kan zijn, is dat door de oorzaak van instabiliteit te zoeken bij de desbetreffende ('falende') overheid, voorbij wordt gegaan aan de rol van mondiale, ongelijke globaliseringsprocessen.[156] Grensoverschrijdende criminaliteit illustreert dit punt; transnationale groepen profiteren in hoge mate van instabiliteit. Ook de mondiale arbeidsdeling (waarbij het voor armen moeilijk is om een andere rol in te nemen dan die van grondstoffenexporteur), handelsbarrières en neoliberaal beleid spelen een rol in het doen voortduren van instabiliteit. Het bevorderen van goed bestuur en de rechtsstaat blijft een belangrijke doelstelling, maar is in de praktijk op zijn minst een kwestie van lange adem.

Economisch beleid

De uitdaging is om de economie van een conflictgebied – waarin rebellen vaak inkomsten ontlenen aan illegale economische activiteiten – om te vormen tot een economie die juist stabiliteit in de hand werkt. Bovendien kan de overheid belasting heffen over deze economie, hetgeen vaak nauwelijks mogelijk is in een conflictgebied, waar de economie wordt gekenmerkt door informele en illegale economische activiteiten. De beperkte literatuur over economisch beleid ter bevordering van vrede bevat veel kritische geluiden over de gevolgen van economisch beleid voor instabiele regio's dat wordt voorgestaan door de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. In verschillende landen is op aandringen van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds beleid tot stand gekomen dat negatieve gevolgen heeft gehad voor de overheidscapaciteit en de stabiliteit. Structurele aanpassingsprogramma's die via conditionele leningen werden opgelegd leidden tot een teloorgang van publieke diensten. Hierdoor groeide de onvrede onder de bevolking, terwijl de verzwakte (want ingekrompen)

155 Zie bijvoorbeeld M. Pugh and N. Cooper with J. Goodhand: *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation,* Lynne Rienner Publishers, London and Boulder 2004.

156 Zie o.m. Duffield, Global Governance and the New Wars en M. Pugh, 'The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective', *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, No. 2 (2005), pp. 23-42; In de woorden van J. Meyer: 'when it comes to 'new threats' (…) the world is globalised (…), but when it comes to the causes of human suffering and the absence of peace, the world consists of autonomous spaces ('failed states', 'dictatorially preserved states', and so on).' Uit: J. Meyer 'The Concealed Violence of Modern Peace(-Making)', in *Millennium Journal of International Studies* Vol. 36, (2008), p. 568.

overheid tegelijkertijd minder mogelijkheden had om aan deze onvrede tegemoet te komen of haar in goede banen te leiden. In Joegoslavië bijvoorbeeld werden de politieke spanningen die gepaard gingen met de transitie van socialisme naar een democratische markteconomie, verergerd door de bezuinigingsmaatregelen die onder westerse druk werden doorgevoerd[157]. Bestaande spanningen tussen etnische groepen namen hierdoor toe, zoals ook gebeurde in Rwanda waar de Tutsi's overwegend overheidsfuncties bekleedden en de Hutu's vooral in de private sector te vinden waren. Toen de overheid werd ingekrompen, veranderden plotseling de machtsverhoudingen tussen beide groepen.[158]

Eén reden voor het negatieve effect van structurele aanpassingsmaatregelen in veel ontwikkelingslanden is dat de context daar geheel anders was dan de architecten van privatisering, liberalisering en deregulering voor ogen hadden gehad. Wederom speelt hierbij de dominantie van patroon-cliëntrelaties een belangrijke rol. Privatisering leidde in deze context tot het ontstaan van monopolistische en oligopolistische markten die enkel ten goede kwamen aan een smalle elite rond de president. De privatisering van de diamanthandel in Sierra Leone is daar een bekend voorbeeld van. In dat land waren de effecten dramatisch: voor degenen die niet tot de elite behoorden holden de levensomstandigheden achteruit, terwijl de publieke dienstverlening langzaam tot stilstand kwam. Onderbetaalde ambtenaren gebruikten publieke goederen voor private doeleinden. Werkloze jongeren zagen misdaad en geweld als enige uitweg.[159]

Ook na afloop van een conflict is de reflex van de grote donoren om terug te grijpen op vrijemarktbeleid.[160] Hoewel het neoliberale karakter van het beleid van de VN, IMF en Wereldbank in 2005 iets is gematigd, blijven de belangrijkste principes overeind, namelijk het verkleinen van de rol van de staat in de economie, privatisering, een op export gerichte economische strategie en het aantrekken van buitenlandse investeringen.[161] Echter, dit maakt de situatie er vaak niet beter op. Tadjbakhsh beschrijft hoe de snelle introductie van marktwerking in Afghanistan de economische veiligheid van burgers drastisch verminderde. Het openen van lokale markten leidde tot inflatie, importen die lokale markten overstroomden, en groeiende ongelijkheid en werkloosheid.[162] In Kosovo, volgens Turner en Pugh, '*privatisation transferred assets from governments at knockdown prices, but this largely only benefited the*

157 M. Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era,* Stanford: Stanford University Press, 2007.

158 A. Storey, 'Economics and Ethnic Conflict: Structural Adjustment in Rwanda', *Development Policy Review*, Vol. 17, No. 1 (1999), pp. 43-63.

159 D. Keen, 'Liberalization and conflict', *International Political Science Review,* Vol. 26, No. 1, (2005), pp. 73-89; Deze en voorgaande alinea zijn verder grotendeels gebaseerd op W. Verkoren en G. Junne 'Rechtvaardigheid en geweld: hoe conflicten zijn ingebed in het mondiale systeem' in H. van Houtum en J. van Vught (eds.), *Eerlijke nieuwe wereld: Voorbij de grenzen van de natiestaat*. Klement, Nijmegen 2012, pp. 132-133.

160 G. Del Castillo, Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction, Oxford University Press, Oxford 2008.

161 M. Pugh, 'The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective', *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, No. 2 (2005), p. 25.

162 S. Tadjbakhsh, 'Conflicted Outcomes and Values: (Neo)Liberal Peace in Central Asia and Afghanistan', *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 5 (2009) pp. 635-651.

elite, and was conducted without employment protection measures'.[163]

Verschillende auteurs[164] pleiten dan ook voor een grotere rol voor de overheid. De specifieke uitdagingen van oorlogsregio's (zoals een gedecimeerde professionele middenklasse, een laag opleidingsniveau, hoge werkloosheid, grote migratiestromen naar de steden, patrimonialisme, extreme sociale ongelijkheid, en een zeer jonge bevolking) in combinatie met een oorlogseconomie vragen om gericht beleid, zoals ten aanzien van de eerder genoemde werkgelegenheid. Economische wederopbouw wordt vaak ondernomen door buitenlandse bedrijven, die niet altijd voor lokale werkgelegenheid zorgen en na verloop van tijd weer vertrekken.

Een dergelijk beleid kan ook ruimte creëren voor herverdeling van groei, om zo de extreme sociaaleconomische ongelijkheid aan te pakken, die vaak aanleiding geeft tot conflict en die mensen tevens vatbaar maakt voor criminele activiteiten. Op veel plekken heeft het toegepaste beleid deze ongelijkheid juist vergroot en de stabiliteit verminderd.[165] Pugh schrijft dat '*the liberal project not only ignores the socio-economic problems confronting war-torn societies, it aggravates the vulnerability of sectors of populations to poverty and does little to alleviate people's engagement in shadow economies or to give them a say in economic reconstruction*'.[166] Hij benadrukt verder dat rechtsstaat en rechtvaardigheid niet per se hetzelfde zijn; waar extreme sociale ongelijkheid bestaat hebben formele juridische instituties voor veel mensen maar weinig betekenis.

Een regionale benadering

Misschien wel het meest succesvolle vredesproject ooit is de EU, zoals onlangs het Nobelprijscomité erkende. Dit project richtte zich niet op nationale instituties maar op regionale samenwerking en onderlinge afhankelijkheid. Gezien het regionale karakter van de instabiliteit-corruptie-criminaliteit-nexus valt er voor instabiele regio's wellicht iets te leren van het Europese project.

In hun boek '*War Economies in a Regional Context'* pleiten Pugh en Cooper voor een regionale benadering. Dit begint al bij de analyse van conflicten; deze zouden veel meer in hun regionale context moeten worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor toezicht op vredesprocessen en -akkoorden. Ook tijdens vredesonderhandelingen zouden actoren uit naburige staten die een rol spelen in het conflict, veel meer betrokken moeten worden, waarbij gestreefd zou moeten worden naar regionale vredesovereenkomsten. Daarnaast wordt gepleit voor het steunen van

163 M. Turner en M. Pugh, 'Towards a New Agenda for Transforming War Economies', Conflict, Security and Development, Vol. 6, No. 3 (2006), pp. 471-479.

164 M. Turner en M. Pugh, Towards a New Agenda; Del Castillo, Rebuilding War-Torn States en M. van Leeuwen, W. Verkoren en F. Boedeltje, 'Thinking beyond the liberal peace: the challenge of alternative utopias', *Acta Politica,* Vol. 47, No. 3, pp. 292-316.

165 Zie bijvoorbeeld: APFO/IAG/Saferworld, *Enhancing the Capacity of the European Union to Foster Peace and Stability in the Horn of Africa.* Nairobi, Addis Abeba, London, 2001, pp. 4-6; N.I. Klein, *The Shock Doctrine; The Rise of Disaster Capitalism*; Penguin Books, London, 2007; A. Manji, *The Politics of Land Reform in Africa; From communal tenure to free markets*, ZedBooks, London, New York, 2006; C. Musembi 'De Soto and Land Relations in Rural Africa: Breathing Life into Dead Theories about Property Rights', *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 8 (2007), pp. 1457-1478.

166 M. Pugh, 'The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective', *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, No. 2 (2005), p. 25.

grensoverschrijdende samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld, het financieren van regionale samenwerking tussen regeringen, en investering in regionale infrastructuur voor transport, energievoorziening en communicatie.[167]

Een ander belangrijk aspect zijn de vaak verwaarloosde grensregio's, die speciale aandacht en investeringen verdienen, mede vanwege het feit dat juist daar de schaduweconomie floreert: '*the specific challenges of peacebuilding and economic transformation in borderlands may require the development of innovative approaches that take into account cross-border economic, cultural, and political factors*'.[168]

Een ander voorstel van Pugh en Cooper betreft regionale economische protectie. Organisaties als de *Economic Community Of West African States* en het Stabiliteitspact voor de Balkan zouden, naar Europees voorbeeld, kunnen opteren voor economische integratie op basis van een gemeenschappelijk douane- en handelsbeleid. In West-Afrika zou een regionaal beleid ten aanzien van diamantexport schaalvoordelen kunnen creëren die het mogelijk maken om diamanten niet alleen te delven, maar ook te verwerken.[169]

Als we het Nederlandse beleid vergelijken met de aanbevelingen van Pugh en Cooper vallen enkele overeenkomsten op, met name het belang van een regionale analyse, het investeren in regionale infrastructuur en het stimuleren van samenwerking tussen overheden in instabiele regio's. Pugh en Cooper gaan echter verder, vooral waar het hun pleidooi voor regionale economische integratie en protectie betreft. Ook de noodzaak om te investeren in grensregio's ontbreekt in het Nederlandse beleid.[170]

III.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn vier benaderingen en diverse instrumenten besproken voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De benaderingen en instrumenten richten zich op verschillende actoren en hebben uiteenlopende effecten. Geen van de benaderingen of instrumenten kan alle aspecten van grensoverschrijdende criminaliteit bestrijken. De strafrechtelijke benadering richt zich op de daders en het oprollen van criminele samenwerkingsverbanden, andere benaderingen richten zich meer op vermindering van de vraag naar illegale goederen en diensten of op het belemmeren van criminele activiteiten. Gelijktijdige inzet van verschillende benaderingen en instrumenten is daarom van wezenlijk belang om synergie tussen de benaderingen te bewerkstellingen en daarmee een groter effect teweeg te brengen. In de meeste landen beslissen verschillende ministeries of andere overheidsorganen over de inzet van de genoemde instrumenten. Binnen een land is een gecoördineerde aanpak van prioritaire vormen van grensoverschrijdende criminaliteit dan ook wenselijk: de *whole of government approach*.

167 M. Pugh, N. Cooper and J. Goodhand, *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation,* Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2004.

168 Idem, p. 234.

169 Idem, p. 231.

170 Kamerbrief over regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 november 2011.

Deze benaderingen kunnen in beginsel op korte termijn leiden tot vermindering van grensoverschrijdende criminaliteit. Voor de langere termijn kunnen versterking van de rechtsstaat, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkelingen een omgeving creëren waarin criminaliteit en corruptie minder kans krijgen. Het is echter niet eenvoudig om een dergelijke omgeving te creëren; in Europa is dat de uitkomst geweest van een historisch proces dat eeuwen heeft gekost. Dat is echter geen reden mogelijkheden niet te benutten om de rechtsstaat, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkelingen te bevorderen in derde landen.

Vraagstukken van grensoverschrijdende criminaliteit dienen te worden benaderd vanuit een internationaal perspectief. In de eerste plaats zouden landen rekening moeten houden met de effecten van hun eigen beleid voor andere landen. Hiervoor is er al op gewezen dat streng toezicht of een harde aanpak in één land kan leiden tot verplaatsing van criminaliteit naar een ander land. Dat is op zichzelf geen reden af te zien van opsporing en vervolging, maar wel kan worden overwogen flankerend beleid te voeren om de gevolgen voor andere landen te verzachten. Ook dat is een reden voor het toepassen van de *whole of government approach*. Verder is reeds vermeld dat onder de leden van de FATF diverse *secrecy jurisdictions* zijn, die vluchthavens kunnen zijn voor illegaal verkregen geld. Door transparantie in de financiële systemen van westerse landen te vergroten, krijgen witwassen en corruptie minder kans.

Internationale samenwerking is vaak noodzakelijk, maar daarbij kan de nationale soevereiniteit in het geding komen. In het advies 'Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen' is daaraan een beschouwing gewijd, die ook relevant is voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.[171] Het begrip nationale soevereiniteit verwijst naar de aanspraak op de uitoefening van exclusief gezag in een staatsverband, de nationale beslissingsmacht. Men kan onderscheid maken tussen de externe soevereiniteit (de erkenning van de grenzen en onafhankelijkheid van de staat door andere staten en internationale organisaties) en de interne soevereiniteit (de effectiviteit van het nationale gezag en het bestuur). Internationale normen die zijn neergelegd in verdragen zijn in overeenstemming met het klassieke begrip van soevereiniteit, omdat staten zich vrijwillig aansluiten bij verdragen. Daarnaast bestaan er normen van dwingendrechtelijke aard waarvan geen afwijking is toegestaan, *jus cogens*, zoals het verbod op agressie, verbod op marteling en het verbod op slavernij.

Vanwege de mondialisering worden nationale staten steeds meer geconfronteerd met kwesties die zij niet alleen kunnen oplossen. Internationale samenwerking is dan noodzakelijk om als nationale staat nationale beleidsdoelen te realiseren, die niet zonder medewerking van andere staten kunnen worden bereikt. Het advies over defensiesamenwerking concludeert dan ook dat door koste wat kost vast te houden aan een – inmiddels meer en meer fictieve – autonome beschikkingsmacht, de staat het verlies riskeert van invloed, effectiviteit en uiteindelijk ook medebeslissingsrecht in internationale verbanden, die voor het eigen welzijn van de staat essentieel zijn. Zoals hiervoor is gebleken, kan grensoverschrijdende criminaliteit het bestuur in een land ondermijnen en daarmee de nationale soevereiniteit aantasten. Internationale samenwerking is noodzakelijk om de staat en samenleving daartegen te beschermen en de nationale en internationale rechtsorde te handhaven.

De AIV concludeert dat, ondanks de beperkingen van de financiële aanpak, het aantasten van het profijt van misdaad een belangrijk middel is tegen veel vormen van criminaliteit. Hij

171 AIV, Europese Defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen, advies nummer 78, Den Haag, januari 2012.

adviseert de regering deze benadering voldoende aandacht te geven in het internationale beleid in het kader van bijvoorbeeld de EU en de VN. De preventieve, de strafrechtelijke en bestuurlijke benaderingen zijn daarbij belangrijk om de financiële benadering aan te vullen en te versterken.

Verder concludeert de AIV dat de krijgsmacht, inclusief de Koninklijke Marechaussee, een belangrijke ondersteunende rol speelt in de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De AIV adviseert de middelen van de krijgsmacht nog beter te benutten ter ondersteuning van de rechtshandhaving. Defensie beschikt over diverse capaciteiten voor de bijstand aan het ministerie van Veiligheid en Justitie, die zowel nationaal als internationaal goed kunnen worden benut. Dit vergroot de doeltreffendheid en efficiëntie in het gebruik van overheidsmiddelen en versterkt de appreciatie in de democratische rechtsstaat voor een professionele krijgsmacht.

De nexus tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit manifesteert zich het duidelijkst in fragiele staten. De bevordering van goed bestuur en rechtsstatelijkheid zijn belangrijke voorwaarden voor het tegengaan van criminaliteit, corruptie en instabiliteit aldaar. Echter, in fragiele staten is dit makkelijker gezegd dan gedaan. Dit komt onder meer doordat democratische staatsvorming lastig is in patrimoniale contexten, doordat het belang van informele instituties vaak wordt onderschat, doordat instabiliteit een grensoverschrijdend karakter heeft en doordat conflict, corruptie en criminaliteit nauw samenhangen met grondstoffenafhankelijkheid en een gebrek aan sociaaleconomische alternatieven. Hoewel de bevordering van de rechtsstaat op zichzelf een belangrijk streven is, is het onwaarschijnlijk dat deze succesvol kan zijn zonder aandacht voor sociaaleconomische ontwikkeling, en in het bijzonder werkgelegenheidscreatie. Het dominante ontwikkelingsparadigma is voor fragiele staten vaak problematisch gebleken en wordt in toenemende mate bekritiseerd. Zulk beleid leidt niet tot minder ongelijkheid, beperkt de mogelijkheden om lokale productie en werkgelegenheid te stimuleren en beperkt landen tot grondstoffenexport, hetgeen vaak gepaard gaat met corruptie en conflict. Een ander economisch beleid is nodig, ingebed in een breder regionaal perspectief, dat het grensoverschrijdende karakter van de nexus in acht neemt, zoals tot uiting komt in het feit dat schaduwactiviteiten zich vaak in grensgebieden afspelen.

IV Conclusies en aanbevelingen

De regering heeft de AIV gevraagd te adviseren over de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit. In hoofdstuk I is gebleken dat elk van deze noties containerbegrippen zijn; zij omvatten zeer uiteenlopende fenomenen. Drugshandel, mensenhandel, piraterij, witwassen, belastingontduiking en *cybercrime* hebben niet veel meer gemeen dan dat ze grotendeels onder de noemer grensoverschrijdende criminaliteit vallen. Ook corruptie omvat uiteenlopende verschijnselen. Instabiliteit neemt eveneens diverse vormen aan en kent verschillende gradaties. De AIV heeft zich dan ook genoodzaakt gezien de adviesaanvraag nader af te bakenen. Omdat geld voor de meeste criminelen de drijfveer is, heeft de AIV ervoor gekozen om beperking van de winstgevendheid als invalshoek te nemen. Maatregelen die de winstgevendheid van criminaliteit aantasten, zijn echter niet even effectief voor alle vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. De (niet-commerciële) uitwisseling van kinderporno kan daarmee bijvoorbeeld niet worden bestreden.

De AIV concludeert dat, ondanks de beperkingen van de financiële aanpak, het aantasten van het profijt van misdaad een belangrijk middel is tegen veel vormen van criminaliteit. Hij adviseert de regering deze benadering meer aandacht te geven in het internationale beleid in het kader van de EU, de VN en andere relevante fora. Opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie kunnen nog niet altijd goed uit de voeten met de financiële benadering, omdat kennis nodig is die buiten het strafrecht ligt. In het kader van het Programma Financieel Economische Criminaliteit is al veel voortgang geboekt ten aanzien van de vergroting van de kennis bij en de versterking van de capaciteit van politie en justitie, maar het besef dat zogeheten ‘slachtofferloze’ misdaad grote maatschappelijke gevolgen kan hebben, is nog onvoldoende doorgedrongen, zowel bij de overheid, bij burgers, bij poortwachters (zoals notarissen en advocaten) als het bedrijfsleven. Deze misdrijven kunnen bij de politie meer aandacht krijgen door doelen te stellen waarop een regionale politie-eenheid wordt afgerekend. Daarnaast is het een kwestie van focus; vrijwel elke misdaad heeft een financieel-economische component.

De AIV heeft in hoofdstuk III van dit advies vier benaderingen onderscheiden. De preventieve, de strafrechtelijke, de financiële en bestuurlijke benaderingen kennen elk hun beperkingen en zijn complementair. Hoofdstuk III geeft daarmee een antwoord op de vraag van de regering welke preventieve en flankerende maatregelen de strafrechtelijke benadering het beste kunnen aanvullen. Het levert synergie op indien deze benaderingen naast elkaar en op elkaar afgestemd worden ingezet, zodat de effectiviteit van maatregelen wordt vergroot en ongewenste neveneffecten van de ene benadering verzacht kunnen worden door andere benaderingen. De beschrijvingen van de casussen in hoofdstuk II hebben laten zien dat vele factoren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Aangezien verschillende overheidsorganisaties bevoegd zijn ten aanzien van (aspecten van) de benaderingen en instrumenten, vraagt effectieve bestrijding goede samenwerking tussen overheidsorganisaties. Civiel-militaire samenwerking kan daarvan een aspect zijn, met name als het gaat om fragiele staten, maar ook binnen Nederland. In deze integrale aanpak is ook samenwerking met het maatschappelijk middenveld en internationale samenwerking essentieel voor een effectieve bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Vaak is medewerking van de particuliere sector noodzakelijk voor effectieve opsporing en bestrijding, zoals bij de uitvoering van *duediligence*maatregelen, of het nu gaat om witwassen of grondstoffen. De AIV onderstreept het belang van de ‘*whole of government approach*’.

Samenwerking op internationaal niveau
Grensoverschrijdende criminaliteit profiteert van de mondialisering van de wereldeconomie en nieuwe technologie, zoals het internet, die nationale grenzen doen vervagen. Bestrijding vereist zeer verschillende vormen van internationale samenwerking. Waar internationale samenwerking tekortschiet is een achterliggende oorzaak vaak de terughoudendheid van staten om de nationale soevereiniteit te herijken op een manier die beter past bij de huidige mondiale samenleving, waarin netwerken een grotere rol spelen. Grensoverschrijdende criminaliteit is niet effectief te bestrijden zonder de uitoefening van de soevereiniteit met andere landen in internationale verbanden te delen en zo het handelingsvermogen te vergroten. In vele landen is de bevolking gevoelig voor aantasting van de nationale soevereiniteit door samenwerking. Daarbij is het bewustzijn over de omvang van grensoverschrijdende criminaliteit en over de kosten voor de samenleving vaak gering. Als het bewustzijn van de omvang en de gevolgen van grensoverschrijdende criminaliteit groter zou zijn, zou de bereidheid onder kiezers en politici mogelijk groter zijn om soevereiniteit in internationale samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit gezamenlijk uit te oefenen. Juist daardoor kan het bestuur aan kracht winnen, hetgeen uiteindelijk de nationale soevereiniteit ten goede zal komen.

Ten aanzien van de versterking van de internationale samenwerking ziet de AIV drie hoofdpunten. In de eerste plaats ontbreken ten aanzien van sommige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit handhaafbare, uitvoerbare juridische verplichtingen. Naar het oordeel van de AIV zal Nederland, bij voorkeur in EU-verband, sterker moeten aandringen om internationaalrechtelijke regels aan te vullen. Daarnaast behoeft de internationale normering van het financieel verkeer dringend versterking.

Een van de terreinen waar internationale normen nog in ontwikkeling zijn en internationale samenwerking nog in de kinderschoenen staat is *cyber*criminaliteit. Dit verschijnsel is kort toegelicht in bijlage I en omvat een snel groeiend scala aan, ook georganiseerde, criminele activiteiten die de nationale en internationale rechtsorde en het vertrouwen in de financiële sector ernstig kunnen ondermijnen. In toenemende mate lopen criminele transacties en betalingen voor goederen en diensten over virtuele verbindingen. In het licht van het toenemende gebruik van het internet voor betalingsverkeer en voor formele communicatie met overheden – te denken valt aan het aanvragen van studiebeurzen, vergunningen en subsidies – verdient ook identiteitsdiefstal meer aandacht. De internationale bestrijding van botnets – netwerken van tienduizenden gekaapte computers waarmee *cyber*aanvallen kunnen worden gepleegd en zeer veel gevoelige (bedrijfs-, overheids- en persoons-) informatie kan worden onderschept – is urgent, maar uiterst complex vanwege de mondiale dimensie. Maatregelen tegen deze vormen van criminaliteit moeten worden getroffen binnen de grenzen van de mensenrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy. De AIV is in de beschikbare tijd niet toegekomen aan een onderzoek van de internationale *cyber*criminaliteit en adviseert de regering opdracht te geven om daarover een afzonderlijk adviesrapport te laten uitbrengen door een ter zake competent orgaan.

Een ander terrein waar internationale normen in ontwikkeling zijn, is het terrein van de internationale wapenhandel. Ten tijde van het schrijven van dit advies kwam een verdrag tot stand inzake de handel in conventionele wapens, onderdelen en munitie. Als dat verdrag in werking treedt, is een stap gezet in de regulering van wapenhandel: dan ontstaan juridische verplichtingen. Wat de gevolgen zullen zijn in de praktijk hangt vooral af van ratificatie door grote wapenexporteurs en naleving. In de tweede plaats laat de afdwinging en naleving van bestaande internationale normen te wensen over. Waar er wel een normatief kader is, schort het nogal eens aan de toepassing. Dat lijkt met name het geval te zijn bij de bestrijding van witwassen en van frauduleuze constructies. Alhoewel de FATF een veelomvattend normatief

kader heeft gecreëerd voor bestrijding van witwassen en frauduleuze constructies, blijken deze verschijnselen ook in landen met een goed functionerende rechtsstaat nog veel voor te komen. De AIV adviseert de regering om in het kader van de EU en de FATF erop aan te dringen dat landen al hun mogelijkheden benutten *secrecy jurisdictions* volledig op te heffen. Landen moeten financiële instellingen verplichten de persoonsgegevens van de houders van tegoeden zorgvuldig te registreren, zodat voldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke belanghebbende, en financiële instellingen verplichten deze gegevens over te dragen aan de autoriteiten in het kader van een strafrechtelijk, fiscaal of ontnemingsonderzoek.

Indien er een verdrag is dat handhaafbare, uitvoerbare juridische verplichtingen bevat, is dat niet bindend voor staten die geen partij zijn bij dat verdrag. Die staten behoeven de normen van het verdrag niet toe te passen. De Nederlandse regering kan andere regeringen oproepen verdragen tegen corruptie en grensoverschrijdende criminaliteit te ratificeren. Dat versterkt het internationale normatieve raamwerk.

Gebrekkige toepassing van verdragen en internationale afspraken tegen criminaliteit kan zowel het gevolg zijn van politieke onwil van sommige regimes, als van onvoldoende capaciteit (gekwalificeerd personeel, budget en instituties) bij zwakkere staten. In de derde plaats moet dus versterking van rechtsstatelijkheid, vooral in landen waar de nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit het meest pregnant is, een doel van buitenlandse politiek en ontwikkelingssamenwerking zijn. Dit geldt zowel voor de EU, het Schengengebied, de Atlantische regio als wereldwijd. Het verdient naar het oordeel van de AIV aanbeveling de Nederlandse inspanningen gericht op versterking van de rechtsstaat (inclusief goed bestuur en bestrijding van corruptie) te intensiveren en in de samenwerking met ontwikkelingslanden ook voorop te stellen. Meer specifiek is het van groot belang in onze ontwikkelingsinspanningen meer aandacht te besteden aan de opbouw van politie en justitie, met name in de ontwikkelingslanden die de bron zijn van criminaliteit die Nederland bereikt. De AIV beveelt daarom aan het ministerie van Veiligheid en Justitie nauwer te betrekken bij de ontwikkelingssamenwerking, waar het gaat om projecten en programma's gericht op opbouw van politie en justitie. Ook andere ministeries, zoals het ministerie van Defensie, kunnen daar een bijdrage aan leveren, bijvoorbeeld via de Koninklijke Marechaussee of in de vorm van een bijdrage aan *Security Sector Reform*.

De AIV heeft in dit advies niet gedetailleerd kunnen onderzoeken hoe de opbouw van politie en justitie alsook rechtsstaatopbouw in bredere zin concreet kunnen worden geïntegreerd in de nationale en internationale ontwikkelingsinspanningen. De Raad kan desgewenst op die belangrijke vragen ingaan in een volgend advies. Het betreft een uitermate complexe materie, zoals de beschrijvingen van de casusposities van de DRC / grondstoffenhandel, Colombia / cocaïnehandel en Afghanistan / heroïnehandel laten zien. Relaties tussen overheid en criminele netwerken verschillen van land tot land en veranderen in de tijd en dat geldt ook voor de relaties tussen criminele netwerken en burgers. Bovendien spelen ook geopolitieke en regionale factoren een rol van betekenis.

In fragiele staten is bevordering van rechtsstatelijkheid gemakkelijker gezegd dan gedaan. Dit komt onder meer doordat democratische staatsvorming lastig is in patrimoniale contexten, doordat instabiliteit een grensoverschrijdend karakter heeft en doordat conflict, corruptie en criminaliteit nauw samenhangen met grondstoffenafhankelijkheid en een gebrek aan sociaaleconomische alternatieven. Hoewel de bevordering van de rechtsstaat op zichzelf een belangrijk streven is, kan deze niet worden bereikt zonder aandacht voor sociaaleconomische ontwikkeling. Een economisch beleid dat ongelijkheid vermindert, lokale productie en werkgelegenheid stimuleert en de afhankelijkheid van grondstoffenexport (welke vaak gepaard gaat met corruptie en conflict) vermindert, creëert alternatieven voor geweld,

criminaliteit en corruptie. Daarnaast is een breder regionaal perspectief nodig dat het grensoverschrijdende karakter van de nexus in acht neemt.

Bestrijding van corruptie is zowel een belangrijk middel om maatschappelijke vooruitgang elders te helpen bewerkstelligen, als een doel dat volgt uit de grondwettelijke taak de internationale rechtsorde te bevorderen. Corruptie is immers een verschijnsel dat criminaliteit faciliteert. In de vorm van patronage vervult corruptie soms ook tijdelijk stabiliserende functies, zoals het genereren van politieke steun. Patronage kan als overlevingsstrategie moeilijk te bestrijden zijn. Bij de bestrijding van corruptie kan aan deze functies niet worden voorbijgegaan. Het is noodzakelijk de maatschappelijke inbedding van corruptie en de sociale functies die corruptie en patronage vervullen, bij de beschouwingen te betrekken. Waar patronagenetwerken een informeel sociaal vangnet vormen, is het van belang om de overheid te ondersteunen bij het ontwikkelen van een formeel vangnet, dat toegankelijk is voor iedereen. Ook werkgelegenheidscreatie kan van groot belang zijn om de economische afhankelijkheid van mensen van hun patroon te verminderen.

Ook op het terrein van corruptiebestrijding kan de particuliere sector een bijdrage leveren. Er is reeds een verdrag van de OESO dat partijen bij het verdrag verplicht omkoping van buitenlandse functionarissen strafbaar te stellen. Daarnaast kan de regering het internationale bedrijfsleven ook stimuleren om niet mee te werken aan corruptie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen te versterken. De particuliere sector kan verder een bijdrage leveren aan corruptiebestrijding door schadevergoeding te eisen in geval een natuurlijke of rechtspersoon aantoonbaar schade heeft geleden als gevolg van corrupte praktijken in landen die de *Civil Law Convention on Corruption* van de Raad van Europa hebben geratificeerd en geïmplementeerd.

In landen waar criminele netwerken functies in (delen van) de samenleving vervullen, zoals verschaffing van werk of veiligheid, moeten legale alternatieven worden geboden die deze functies kunnen overnemen, teneinde gunstiger voorwaarden te creëren voor de bevolking. Zo zal bevordering van *pro-poor growth*, gericht op werkgelegenheid, de opbouw van een functionerende rechtsstaat ondersteunen omdat werkgelegenheid alternatieven biedt voor criminele activiteiten.

Met deze schets van de complexe verbanden tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit is de eerste vraag van de regering beantwoord – de vraag hoe de AIV de in de adviesaanvraag geschetste problematiek van georganiseerde criminaliteit, corruptie en instabiliteit – beoordeelt.

Certificering van grondstoffen, om te voorkomen dat ze worden gebruikt ter financiering van geweld, onderdrukking of corruptie, is een middel waaraan ook Nederland concreet een bijdrage kan leveren, zoals gebeurde in het door Nederland geïnitieerde *Pilot Conflict Free Tin Initiative*. Ook dit middel is bij nadere inspectie echter kwetsbaar en complex gebleken. De integriteit van het certificeringsmechanisme is waarschijnlijk de meest kwetsbare schakel in een land waar corruptie endemisch is. Overheden kunnen de ontwikkeling van dergelijke certificeringsmechanismen ondersteunen door belanghebbende partijen (waaronder het maatschappelijke middenveld) bij elkaar te roepen en financiering te bieden om initiatieven op te starten. Het initiatief om te komen tot een Europese pendant van *section* 1504 van de Amerikaanse *Dodd-Frank Act*, die olie- en gasmaatschappijen en mijnbouwbedrijven die zijn genoteerd aan Amerikaanse effectenbeurzen verplicht om alle betalingen die ze doen aan buitenlandse statelijke actoren openbaar te maken, verdient ondersteuning.
De regering heeft gevraagd hoe ontwikkelingslanden het beste kunnen worden geholpen bij het tegengaan van de destabiliserende werking van de gerelateerde vraagstukken van criminaliteit, corruptie en illegale toe-eigening van natuurlijke rijkdommen. De bespreking

van de casus DRC / illegaal profijt van de winning van grondstoffen illustreert hoe dat zou kunnen, ook al is certificering een kwetsbaar en complex middel.

EU / Schengen
De noodzaak van internationale samenwerking is binnen het Schengengebied zeer groot. Aangezien in het Schengengebied (dat ook enige niet-EU-lidstaten omvat) geen grenscontroles van personen meer plaatsvinden en het verkeer van goederen en diensten in de EU vrij is, is feitelijk één ruimte ontstaan. Samenwerking binnen het Schengengebied en binnen de EU verdient hoge prioriteit, maar ondervindt belemmeringen, onder andere doordat de rechtssystemen van de lidstaten verschillen en het vertrouwen in elkaars rechtsstaat onvoldoende is. Binnen de EU wordt daaraan gewerkt, onder andere in het kader van toetredingstrajecten. Het ontbreekt nog aan een mechanisme voor monitoring van de rechtsstaat van lidstaten nadat ze zijn toegetreden tot de EU. Lidstaten kunnen elkaar daardoor onvoldoende aanspreken op tekortkomingen in de rechtspraak, politie en corruptiebestrijding. In het werkprogramma van de AIV voor 2013 is ‘rechtsstatelijkheid binnen de EU’ als onderwerp opgenomen. In dat advies zal de AIV nader ingaan op dit vraagstuk.

Daar waar traditionele vormen van strafrechtelijke samenwerking geen of onvoldoende uitkomst bieden, kan een Europees Openbaar Ministerie worden opgericht naast Eurojust. Met name ten aanzien van financiële misdrijven kan een Europees Openbaar Ministerie het tekort aan prioritering in de lidstaten corrigeren en zorgdragen voor een meer effectieve en efficiënte handhaving. De AIV adviseert de regering te bevorderen dat de Europese Raad gebruik maakt van de mogelijkheid die het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie biedt tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. Dit nieuwe instituut zou uitsluitend moeten worden belast met de coördinatie van zaken die via de nationale officieren van justitie voor de rechter worden gebracht inzake vormen van criminaliteit die de financiële belangen van de Unie schaden.

Er geldt een meldplicht voor ongebruikelijke transacties, doch de gemelde transacties vormen vermoedelijk het topje van de ijsberg. Veel geld wordt mogelijk buiten het officiële bankwezen om overgemaakt, bijvoorbeeld via informele systemen, het internet, of het geld wordt contant vervoerd. Binnen de EU is er grote variatie in meldingsplicht voor het vervoer van contant geld. Tevens zou Nederland moeten bepleiten dat de beheersing van de grensoverschrijdende criminaliteit zich blijft richten op de controle van illegale geldstromen, dat wordt gestreefd naar een meer gestandaardiseerde aanpak en een betere implementatie van bestaande wetgeving in de lidstaten van de EU. Het 500 eurobiljet wordt vrijwel alleen in criminele circuits gebruikt. Dat biljet kan dus beter worden afgeschaft.

De AIV bepleit harmonisatie van straffen voor het ontduiken van de meldplicht. Tevens bepleit de AIV de invoering van strengere, selectieve controle op vervoer van contant geld aan de binnengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. Politie, Koninklijke Marechaussee, douane en de financiële opsporingsdiensten kunnen hierin samenwerken met buitenlandse partners in andere EU-Lidstaten.

De AIV beveelt bovendien aan steekproefsgewijze controles op mensenhandel, mensensmokkel, wapens, juwelen en edele metalen, en identiteitspapieren (waaronder ook controle op belastingschulden en het innen van boetes) uit te breiden in nauwe samenwerking met de buurlanden.

De AIV vraagt uitdrukkelijke aandacht voor de verdere ontwikkeling van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht binnen de Europese Unie. Het zogenoemde

Stockholmprogramma, waarin een reeks afspraken is gemaakt over nieuw te ontwikkelen instrumenten, loopt in 2014 af. Nederland zou gebruik moeten maken van dit momentum om invloed uit te oefenen op de agenda van het nieuwe programma. Nederland zou moeten bepleiten dat de aanpak van illegale geldstromen meer nadruk krijgt bij de beheersing van de grensoverschrijdende criminaliteit. Voorts zou Nederland zich moeten inzetten voor de initiatieven voor versterking van de internationale samenwerking binnen de EU. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door uitwisseling van *good practices* en de versterking van de professionele capaciteit in de EU, door middel van kennis en opleidingen die systematisch worden aangeboden aan alle veiligheidsambtenaren in de EU, in nadrukkelijke samenwerking met Europol, Frontex en de Europese Politie Academie. Alleen een volledige professionele bewustwording over de noodzaak van internationale samenwerking draagt bij aan een succesvolle uitvoering van internationale afspraken.

BTW-fraude is een lastige materie, die politiek gevoelig ligt binnen de EU. De AIV stelt de regering voor een specifieke studie aan dit onderwerp te wijden. Daarbij zouden met name het ministerie van Financiën, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en andere belanghebbenden betrokken moeten worden. Het onderwerp overstijgt de kennis van gewone opsporingsinstanties. Er worden enorme criminele winsten mee geboekt doordat de huidige bestrijding niet doeltreffend genoeg is. BTW-fraude wordt toegelicht in bijlage I.

Samenwerking op nationaal niveau
Voor de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit kan veelvuldiger gebruik worden gemaakt van speciale projectgroepen, gericht op één verschijningsvorm van grensoverschrijdende criminaliteit en één bronland of bestemmingsland. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van *Joint Investigation Teams*, waaraan opsporingsambtenaren van twee of meer EU-Lidstaten en relevante EU-agentschappen met steun van Europol of Eurojust kunnen deelnemen. Een aanpak in projectgroepen concentreert mensen en middelen en faciliteert de ontwikkeling van een specifieke strategie voor één vorm van grensoverschrijdende criminaliteit waarbij ook rekening kan worden gehouden met verschillen tussen bronlanden en bestemmingslanden. De AIV bepleit met nadruk de versterking van multidisciplinair samengestelde opsporingsteams, in het bijzonder voor de preventie en opsporing van financiële misdrijven. Voor deze samenwerkingsvormen zouden middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Tevens dient in Nederland de (internationaal georiënteerde) recherchecapaciteit te worden vergroot omdat er in vergelijking met het buitenland een tekort aan rechercheurs is.

De AIV adviseert meer politie- en justitiecapaciteit beschikbaar te stellen om aan internationale rechtshulpverzoeken te voldoen. Binnen de EU vereist de tenuitvoerlegging van een groeiend aantal EU-instrumenten adequate en snelle afhandeling. Nederland kan zo een reputatie opbouwen van betrouwbare partner in de internationale politie- en justitiesamenwerking. Vertrouwen en reciprociteit zijn onmisbare elementen van een professioneel hoogwaardige internationale samenwerking.

Onderdelen van de krijgsmacht leveren een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Voor de Koninklijke Marechaussee is dat een hoofdtaak. Ook de Koninklijke Marine speelt een belangrijke rol in het onderscheppen van drugstransporten, met name in het Caraïbisch gebied. Instrumenten van de krijgsmacht kunnen worden ingezet voor de bestrijding van (grensoverschrijdende) criminaliteit, hulpmiddelen waarover andere overheidsdiensten niet beschikken. Voorbeelden hiervan zijn *back-up*communicatiemiddelen, onbemande vliegtuigjes voor de uitvoering van observatietaken boven Nederland en inzet van speciale eenheden. De AIV adviseert de middelen van de krijgsmacht nog beter te benutten ter ondersteuning van de rechtshandhaving. Defensie beschikt over diverse capaciteiten voor

bijstand aan het ministerie van Veiligheid en Justitie, die zowel nationaal als internationaal kunnen worden benut. Dit vergroot de doeltreffendheid en efficiëntie in het gebruik van overheidsmiddelen en versterkt de appreciatie in de democratische rechtsstaat voor een professionele krijgsmacht.

Tot slot stelt de AIV vast dat een goede inlichtingenpositie inzake ontwikkelingen die de veiligheid van de Nederlandse en internationale rechtsorde vanuit het buitenland kunnen bedreigen van groot belang is voor de preventieve benadering die in de adviesaanvraag van de regering en in hoofdstuk III aan de orde is gesteld. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst is verantwoordelijk voor het tijdig leveren van informatie over netwerken en personen waarmee, voor zover het voortbestaan van de democratische rechtsstaat, dan wel de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat in het geding zijn, dreigingen in verband met bepaalde vormen van internationale criminaliteit kunnen worden tegengegaan. De AIV beveelt daarom de regering aan, het in 2012 geuite voornemen om de begroting van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst sterk in te krimpen, te heroverwegen, omdat de voorgenomen omvangrijke bezuiniging de operationele capaciteit ernstig zal aantasten.

Verschijningsvormen van grensoverschrijdende criminaliteit

Vormen, omvang en gevolgen van grensoverschrijdende criminaliteit
Dit overzicht van vormen van grensoverschrijdende criminaliteit is grotendeels gebaseerd op het rapport *The Globalization of Crime* van het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en op het Nationaal dreigingsbeeld 2012 – georganiseerde criminaliteit van het (voormalige) Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Verder is gebruik gemaakt van aanvullende literatuur. De opsomming is niet uitputtend, al was het maar omdat elke vorm van misdaad een grensoverschrijdend karakter kan hebben en het niet mogelijk is alle vormen van misdaad in het bestek van dit advies te bespreken. Onderstaande vormen van grensoverschrijdende criminaliteit hebben ernstige gevolgen voor individuen of samenlevingen, of zijn zeer omvangrijk gemeten in de omzet die jaarlijks wordt behaald, dan wel de jaarlijkse winst. De belangrijkste kenmerken, relevante verdragen, de omvang en de gevolgen op individuen en samenlevingen komen aan de orde. Het doel van onderstaand overzicht is zichtbaar te maken hoe divers het begrip grensoverschrijdende criminaliteit is. Dit overzicht is geschreven vanuit een mondiaal perspectief, aangevuld met informatie over Nederland. Regionale juridische instrumenten en kwesties komen niet aan de orde, met uitzondering van de btw-carrousel, een omvangrijk verschijnsel dat specifiek is voor de EU.

Bij elke vorm van grensoverschrijdende criminaliteit wordt vermeld wat de geschatte (financiële) omvang is. UNODC benadrukt in het hierboven genoemde rapport echter dat informatie over de omvang van grensoverschrijdende criminaliteit gebrekkig en veelal tegenstrijdig is. Schattingen van de omvang van de verschillende vormen zijn derhalve slechts een indicatie van de orde van grootte van het probleem. De omvang van grensoverschrijdende criminaliteit kan ernstig onderschat worden omdat niet alle vormen van grensoverschrijdende criminaliteit leiden tot slachtoffers die bereid zijn aangifte te doen. Het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat drugsverslaafden aangifte zullen doen van drugshandel. Gegevens over de omvang van grensoverschrijdende criminaliteit kunnen (gedeeltelijk) aan het licht komen als politie en justitie proactief specifieke vormen van criminaliteit opsporen en vervolgen. De mate waarin zij dat doen hangt af van de capaciteit die verschillende landen hebben voor het doen van langdurig onderzoek en van de criteria en prioriteiten die zij hanteren met betrekking tot de aanpak van criminaliteit. Nationale gegevens over grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit weerspiegelen daardoor eerder politieke prioriteiten dan de daadwerkelijke aard van het probleem.[172] Onder UNTOC hebben de partijen bij het verdrag zich verplicht gegevens over arrestaties en inbeslagnames die zijn gerelateerd aan grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, te delen met UNODC. Grensoverschrijdende criminaliteit blijft echter een gevoelig thema – zij legt immers de zwakke kanten van de staat bloot – en als gevolg daarvan blijft internationale uitwisseling van gegevens schaars. Bovendien verschilt de kwaliteit van de gegevens naargelang het type criminaliteit.[173] Er bestaan dan ook geen betrouwbare, nauwkeurige schattingen van de omvang (omzet, winstmarges, aantallen slachtoffers en dergelijke) van grensoverschrijdende criminaliteit.

Mensen

Mensenhandel
Het belangrijkste mondiale rechtsinstrument tegen mensenhandel is het mensenhandelprotocol bij UNTOC. Het *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially*

172 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), p. 26.

173 Idem, p. 26.

Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime beoogt mensenhandel te bestrijden en slachtoffers te beschermen. Kort gezegd is mensenhandel het uitbuiten van mensen door middel van dwang of misleiding. In het kader van de Raad van Europa is het Verdrag van de Raad van Europa inzake Bestrijding van Mensenhandel tot stand gekomen. De *Group of experts on action against trafficking in human being*s (GRETA) houdt toezicht op de uitvoering van dit verdrag door de partijen.

Niet alle landen kennen wetgeving die mensenhandel verbiedt, soms was alleen mensenhandel in relatie tot prostitutie strafbaar. Tegenwoordig zijn in vele landen ook andere vormen van arbeidsexploitatie strafbaar. Verder heeft niet alle mensenhandel een grensoverschrijdend karakter. De ILO schat dat wereldwijd ongeveer 20,9 miljoen mensen het slachtoffer zijn van gedwongen arbeid.[174] Daarvan wordt 90% (18,7 miljoen mensen) uitgebuit in de particuliere sector, waarvan 4,5 miljoen personen gedwongen worden tot prostitutie. In ruim 6 miljoen gevallen had mensenhandel een grensoverschrijdend karakter.[175] Volgens de ILO is 26% van alle slachtoffers jonger dan 17 jaar; ongeveer 5,5 miljoen minderjarigen verrichten gedwongen arbeid. Verder stelt de ILO dat driekwart van de personen die tot prostitutie worden gedwongen, zich bevindt buiten het land van oorsprong. UNODC stelt dat in de EU in 2010 naar schatting 140.000 personen slachtoffer waren van mensenhandel.[176]

De ILO schatte in 2005 de jaarlijkse winst van mensenhandelaren op bijna USD 32 miljard.[177] Verder berekende de ILO in 2009 dat slachtoffers van gedwongen arbeid ongeveer USD 20 miljard aan inkomsten misliepen. Dat bedrag is exclusief prostitutie.[178]

In Nederland dient de politie slachtoffers van mensenhandel te registreren bij het centrale meldpunt mensenhandel CoMensha. Incidenten kunnen het aantal registraties en de samenstelling van de geregistreerde slachtoffers (naar geslacht, leeftijd enzovoort) sterk beïnvloeden. Vanaf het jaar 2000 steeg het aantal geregistreerde slachtoffers. Pas in 2005 werd mensenhandel buiten de seksindustrie in Nederland strafbaar, waardoor het aantal meldingen bij CoMensha sindsdien steeg. Bovendien worden sindsdien ook mannelijke slachtoffers geregistreerd; voor 2005 was het geslacht van alle bij CoMensha geregistreerde slachtoffers vrouwelijk. In 2009 werden in Nederland 909 slachtoffers van mensenhandel geregistreerd, daarvan was ongeveer 15% van het mannelijke geslacht. Het percentage minderjarigen varieerde in de periode 2003 – 2009 van 5 tot 28. Vanaf 2004 vormen Nederlandse slachtoffers de grootste groep, daarnaast zijn er veel Nigeriaanse, Roemeense, Bulgaarse en Chinese slachtoffers. Het aandeel minderjarigen onder de Nederlandse slachtoffers is de laatste jaren meer dan 20%. Minstens de helft van de slachtoffers werd

174 De ILO *Forced Labour Convention*, 1930 (No. 29) omschrijft gedwongen arbeid in artikel 2.1, als '*all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily*'. De ILO kent twee verdragen over gedwongen arbeid, namelijk No. 29 aangenomen in 1930 en No. 105 aangenomen in 1957.

175 ILO, *Global Estimate of Forced Labour, results and methodology*, ILO 2012.

176 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), p. 43.

177 ILO, *A global alliance against forced labour*, 2005, pp. 56-57.

178 ILO, *The cost of coercion*, 2005, p. 32.

uitgebuit in de seksindustrie.[179]

De gevolgen van mensenhandel voor de slachtoffers zijn zeer groot. Mensenhandelaren gebruiken diverse methoden om hun slachtoffers tot medewerking te dwingen, zoals (seksueel) geweld, opsluiting, isolatie van familie en vrienden, intimidatie en vernedering. Verder werken de slachtoffers vaak in slechte omstandigheden, hebben meestal geen adequate huisvesting en krijgen vaak te weinig te eten. De slachtoffers kunnen dan ook grote psychologische en fysieke schade lijden. De gevolgen zijn zeer hevig voor kinderen die zijn geronseld als kindsoldaat en mensen hebben vermoord. Als de slachtoffers tot prostitutie zijn gedwongen, kunnen ze besmet raken met HIV. Voor de familie kan de schande van prostitutie te groot zijn en dat kan leiden tot verstoting of tot eerwraak. Dwangarbeid kan verder de arbeidsmarktpositie van legale werknemers aantasten. Mensenhandel leidt in het algemeen niet tot maatschappelijke ontwrichting.

Slachtoffers van mensenhandel raken vaak beklemd tussen twee conflicterende juridische kaders. Enerzijds zijn zij het slachtoffer van een ernstige misdaad en behoeven daarom bescherming en hulp, anderzijds verblijven ze vaak illegaal in het land en worden vanuit dat perspectief zelf als dader gezien. Welk juridisch kader de overhand heeft, verschilt van land tot land.

Mensensmokkel
Als gevolg van mondiale ongelijkheid en restrictief immigratiebeleid van een groot aantal landen zijn personen uit minder ontwikkelde gebieden in de wereld soms bereid grote risico's te nemen en veel geld te betalen om welvarender landen illegaal binnen te komen. Vaak faciliteert een bende de illegale grensoversteek.

Het *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air* bij het UNTOC definieert migrantensmokkel als '*the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a state party of which the person is not a national'*. Het protocol verplicht de partijen bij het protocol om migrantensmokkel strafbaar te stellen, alsmede het produceren, verwerven, verschaffen of bezitten van een frauduleus reis- of identiteitsdocument indien dat is gerelateerd aan migrantensmokkel.

UNODC onderscheidt twee grote illegale migratiestromen: van Latijns-Amerika naar Noord-Amerika en van Afrika naar de EU. De stroom van Latijns-Amerika naar Noord-Amerika zou naar schatting 3 miljoen illegale immigranten per jaar tellen. Waarschijnlijk wordt 90% van deze immigranten bijgestaan door illegale smokkelaars, die daarmee een geschat jaarlijks inkomen verwerven van USD 6,6 miljard. Sinds 2005 is de stroom in omvang afgenomen. De migratiestroom van Afrika naar de EU is een stuk kleiner, onder andere als gevolg van de moeilijkere oversteek. Uit gegevens blijkt dat het zou gaan om ongeveer 55.000 immigranten in 2008, aan wie criminele smokkelaars naar schatting USD 150 miljoen verdienden.[180]

Vooral de oostgrenzen van het Schengengebied bestaan uit moeilijk bewaakbare grenzen. Als smokkelaars en hun klanten eenmaal deze grenzen zijn gepasseerd, is het risico op controle sterk verminderd. Binnen het Schengengebied zijn er immers vrijwel geen controles meer,

179 Gegevens ontleend aan: Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2010. Mensenhandel - 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland - achtste rapportage van de nationaal rapporteur, Den Haag: BNRM.

180 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), pp. 66-67.

afgezien van mobiele controles. Het KLPD nam geen grote veranderingen waar in de smokkel van mensen via of naar Nederland. Het overgrote deel van de illegale migranten heeft Nederland niet als eindbestemming, zodat de gevolgen voor de Nederlandse samenleving beperkt zijn. Het KLPD kon dan ook geen uitspraken doen over de omvang van gefaciliteerde illegale migratie naar Nederland.[181]

De nadelige gevolgen voor de migranten – die immers op hun verzoek de grens over werden gesmokkeld – zijn in het algemeen gering, maar er zijn gevallen bekend waarbij mensensmokkelaars hun klanten opsluiten of mishandelen om hen te dwingen meer te betalen.

Verdovende middelen

Er zijn drie belangrijke internationale verdragen over verdovende middelen, namelijk de *Single Convention on Narcotic Drugs* van 1961 (en geamendeerd in 1972), de *Convention on Psychotropic Substances* van 1971 en de *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* van 1988. De eerste twee gaan met name over bestrijding van illegale handel en de scheiding tussen illegaal gebruik en gebruik voor geneeskundige of wetenschappelijke doelen van verdovende middelen. De derde heeft de werkingssfeer van de eerste twee verdragen uitgebreid tot chemische grondstoffen voor drugs (precursoren) en een basis gelegd voor internationale samenwerking. De drie verdragen kennen bevoegdheden toe aan de *Commission on Narcotic Drugs* (beleid) en aan de *International Narcotics Control Board* (toezicht op naleving van de verdragen). Beide organen worden gekozen door de Economische en Sociale Raad van de VN.

Nederland is geen producent van cocaïne en heroïne, maar de uitstekende Nederlandse infrastructuur wordt wel gebruikt voor de distributie van deze verdovende middelen in Europa. Volgens het *Organised Crime Threat Assessment* rapport (OCTA-rapport) van Europol uit 2011 vormt Nederland, samen met België, een van de vijf criminele logistieke knooppunten binnen de EU, de zogenoemde Noordwest-hub. De haven van Rotterdam speelt hierin een niet onbelangrijke rol.[182] Nederland was lange tijd na Spanje de belangrijkste toegangspoort naar Europa voor cocaïne, een positie die te maken had met de aanwezigheid van belangrijke havens en de banden met de Nederlandse Antillen. Sinds 2009 is de hoeveelheid onderschepte cocaïnetransporten in Nederland sterk gedaald, vermoedelijk als gevolg van verscherpte controles op Schiphol en verbeterde onderschepping van drugstransporten in Zuid-Amerika. Mogelijk wordt een deel van de transporten tegenwoordig via België geleid. De kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba c.q. de Kustwacht voor het Caraïbisch Gebied en de Nederlandse marine nemen nog steeds aanzienlijke hoeveelheden cocaïne in beslag; in 2008 was dat 6,8 ton.[183] De omvang van drugshandel kan verder worden geïllustreerd aan de hand van het feit dat sinds 2003 rond 70% van de opsporingsonderzoeken in Nederland is gerelateerd aan verdovende middelen.[184]

De meeste verdovende middelen hebben gevolgen voor de gezondheid van de consumenten.

181 KLPD, *Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer 2012, pp. 80-81.

182 Europol, *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2011*, pp. 6-7.

183 Idem, pp. 9-11 en UNODC, *The Transatlantic Cocaine Market, Research Paper*, April 2011, p. 22.

184 WODC / Trimbos Instituut, Nationale Drug Monitor – jaarbericht 2011, pp. 274-275.

Het gebruik van cocaïne en heroïne is sterk verslavend. De verslavende werking kan het leven van gebruikers ontregelen. Verslavingsproblemen stralen af op de familie en bredere sociale omgeving van drugsgebruikers. Cocaïnehandel en heroïnehandel leiden bovendien in diverse landen tot maatschappelijke ontwrichting: gezondheidsproblemen, corruptie, wapenhandel, witwassen, gewapende criminaliteit, prostitutie, instabiliteit en geweld. Met name in Mexico gaat cocaïnehandel gepaard met extreem veel geweld en blijkt de overheid nauwelijks opgewassen tegen de drugsbendes. UNODC stelt dat het aantal moorden snel toeneemt als een Caraïbisch land een nieuwe doorvoerroute voor cocaïne wordt.[185]

Ook het gebruik van ecstasy – een synthetische drug – heeft een negatieve invloed op de gezondheid van gebruikers. Overmatig gebruik kan leiden tot rusteloosheid, angst en hallucinaties. Er is bovendien een verhoogde kans op het krijgen van depressies. Ook kan langdurig gebruik de hersenen beschadigen.[186]

De consument kan door regelmatig gebruik van cannabis chronisch afhankelijk worden, een probleem dat wereldwijd toeneemt. Bovendien verhoogt cannabisgebruik volgens sommige studies de kans op een psychose en verslechtert consumptie van cannabis het kortetermijngeheugen.[187] De handel in ecstasy en cannabisproducten hebben veel minder maatschappelijke gevolgen dan de handel in cocaïne en heroïne.

Cocaïnehandel
Cocaïne wordt geproduceerd in drie landen in de Andesregio: Bolivia, Colombia en Peru. Het overgrote deel van de productie vindt zijn weg naar twee bestemmingen: Noord-Amerika en de EU. Volgens het KLPD werd een stijging in het aantal cocaïnegebruikers in Nederland over de periode 2005 – 2010 van 32.000 naar 55.000 waargenomen, maar het KLPD weet dat aan een andere meetmethode. Het aantal gebruikers werd in het verleden onderschat. De Nederlandse cocaïnemarkt zou sinds 2006 groot en stabiel zijn.[188]

In de EU is de vraag naar cocaïne in de 21ste eeuw sterk toegenomen, al lijkt deze groei nu te stabiliseren. De meeste cocaïne komt de EU binnen via een van de twee regionale knooppunten, te weten Portugal en Spanje enerzijds en België en Nederland anderzijds. De haven van Rotterdam is een van de plaatsen waar cocaïne de EU wordt ingevoerd. Tussen 2004 en 2007 heeft West-Afrika zich ontwikkeld als overslagregio voor de Europese cocaïne. In 2008 kwam vermoedelijk ongeveer 124 ton cocaïne de EU binnen, met een waarde van naar schatting USD 34 miljard. Net als bij de handel met de Verenigde Staten werd het grootste deel van de winst (56%) behaald in de bestemmingslanden.[189] UNODC schat dat wereldwijd de omzet op de cocaïnemarkt is gedaald van USD 165 miljard in 1995 naar USD 85 miljard in 2009. Daarvan gaat 99% naar drugshandelaren, de rest naar boeren die coca verbouwen.[190]

185 UNODC, *The Transatlantic Cocaine Market*, *Research Paper*, April 2011, p. 54.

186 UNODC, *Get the Facts About Drugs* p. 7, UNODC, *World Drug Report 2012*, p. 12.

187 UNODC, *World Drug Report 2011* p. 5, p. 177, p. 184.

188 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, pp. 37-38.

189 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), pp. 5-6.

190 UNODC, *World Drug Report 2011*, pp. 124-125.

Heroïnehandel
Heroïne wordt met behulp van chemicaliën geproduceerd uit papaverplanten. De meeste heroïne die in de EU wordt geconsumeerd is afkomstig uit Afghanistan, daarnaast wordt heroïne geproduceerd in Zuidoost-Azië. De heroïne uit Afghanistan wordt vooral uitgevoerd naar de Russische Federatie en naar West-Europa. De meeste winsten worden behaald door de georganiseerde criminele samenwerkingsverbanden langs de route, die zowel bestaan uit goed georganiseerde groepen als kleine ondernemers. De heroïne komt op de West-Europese markt via de zogenoemde 'Balkanroute', waarbij Nederland functioneert als distributiecentrum. Om de vermoedelijke vraag van ongeveer 87 ton (ter waarde van ongeveer USD 20 miljard) te bevredigen moet naar schatting 140 ton Afghanistan verlaten.[191] UNODC schat dat de wereldwijde omzet in opiaten (waaronder heroïne) in 2009 ongeveer USD 68 miljard bedroeg, waarmee drugshandelaren een winst van ongeveer USD 7 miljard behaalden.[192]

Het aantal gebruikers van heroïne in Nederland stijgt niet en de populatie gebruikers veroudert. Er zouden ongeveer 18.000 problematische heroïnegebruikers zijn.[193]

Synthetische drugs
Synthetische drugs worden gemaakt van chemische grondstoffen. Volgens het *World Drug Report 2012* wordt ecstasy in vele landen geproduceerd en gebruikt. In het recente verleden werd ecstasy vooral in West-Europa geproduceerd. Hoewel Nederland en België nog steeds belangrijke producenten zijn, neemt de productie van ecstasy de laatste jaren toe in Noord-Amerika. Het merendeel van benodigde grondstoffen voor ecstasyproductie komt tegenwoordig uit Zuid-Azië en Zuidoost-Azië.[194]

Hoewel het *World Drug Report 2012* niet spreekt over de bedragen die zouden zijn gemoeid met de handel in synthetische drugs, geeft het wel een indicatie van de omvang van het probleem. Zo zijn er bijvoorbeeld 3,9 miljoen ecstasytabletten in 2010 aangetroffen aan de grens van Canada en de Verenigde Staten. Volgens UNODC is dit het grootste aantal gevonden tabletten in vijf jaar. Dit geeft aan dat Canada een belangrijke producent van ecstasy is.[195] De omvang van het gebruik van ecstasy is vergelijkbaar met cocaïnegebruik.

Voor de synthetische drugsmarkt is Nederland niet alleen een centraal distributiecentrum, maar ook een belangrijk land van oorsprong. Hoewel er tekenen zijn dat de productie van ecstasy en amfetamine geleidelijk aan verschuift naar Oost-Europa, is Nederland volgens Europol nog steeds het meest genoemde land van oorsprong van onderscheppingen van ecstasy en amfetamine wereldwijd.[196] Hoewel het KLPD geen duidelijk beeld had van de omvang van de productie en consumptie van synthetische drugs in Nederland, meende het

191 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), pp. 6-8.

192 UNODC, *World Drug Report 2011,* pp. 45-46.

193 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, p. 42.

194 UNODC, *World Drug Report 2012,* p. 54 en p. 69.

195 Idem, p. 54.

196 Idem, p. 149.

KLPD dat de meeste in Nederland geproduceerde synthetische drugs worden geëxporteerd.[197]

Cannabis
Wereldwijd is cannabis het meest gebruikte illegale verdovende middel.[198] Volgens UNODC wordt in vrijwel alle landen van de wereld cannabis (marihuana) geteeld, meestal voor binnenlands gebruik. De internationale handel in cannabis is dus klein in vergelijking met de consumptie.[199] UNODC schat dat in het jaar 2009 tussen 2,8% en 4,5% van de wereldbevolking in de leeftijd van 15-64 jaar minstens éénmaal cannabis had gebruikt.[200]

Hasjiesj, gekristalliseerde hars uit plantenresten van wietproductie, wordt meestal niet geproduceerd in het land van consumptie. De productie van hasjiesj is geografisch geconcentreerd in Afghanistan en Marokko, terwijl de vraag van hasjiesj vooral vanuit West-Europa, het Nabije en Midden-Oosten en Oost- en Zuidoost-Azië komt.

Er is relatief weinig bekend over de totale omvang van cannabisproductie. UNODC schat bijvoorbeeld dat de productie van cannabis in 2008 tussen 13.300 tot 66.100 ton lag.[201] Gezien het grote verschil tussen de ondergrens en de bovengrens van deze schatting, valt weinig te zeggen over de omzet van de handel in cannabis of de omvang van de winst die daarmee zou worden gemaakt.

Nederland is een belangrijk productie-, opslag- en distributieland voor cannabisproducten. De materialen voor productie van marihuana zijn in Nederland vrij gemakkelijk te koop. De productie lijkt te verschuiven naar Duitsland en België. Nederland is een exporteur van wiet, maar van de omvang van de export bestaat geen duidelijk beeld.[202] Nederland is bovendien een belangrijk bronland voor zaden en stekjes voor cannabisplanten, evenals van nieuwe technologie en kennis van het kweken van planten.[203]

Goederen

Illegale wapenhandel
Het schatten van de waarde van illegale wapenhandel is onder andere lastig door het gebrek aan continuïteit: de stromen zijn sterk afhankelijk van politieke gebeurtenissen in verschillende delen van de wereld. De handelsstromen veranderen daarom frequent. Zodra ergens ter wereld een gewapend conflict uitbreekt, zullen snel (illegale) wapenstromen ontstaan. De *Small Arms Survey* 2001 schatte de omvang van de illegale handel in kleine wapens op 10 tot 20% van de omvang van legale handel in kleine wapens, destijds ongeveer USD 1 miljard, op een totale

197 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, p. 50.

198 UNODC, *World Drug Report 2012,* p. 1.

199 UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Wenen, 2011, p. 48.

200 UNODC, *World Drug Report 2011*, p. 175, UNODC, *World Drug Report 2012*, p. 69.

201 Idem, p. 72.

202 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, p. 255.

203 Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013, Den Haag, 2013.

legale wapenhandel van USD 5 tot 7 miljard.[204] Sindsdien heeft de *Small Arms Survey*, of een andere organisatie, geen nieuwe schatting gepubliceerd. Het UNODC-rapport vermeldt ter indicatie een specifiek voorbeeld: in 2007/8 werden ongeveer 40.000 Kalasjnikovs Zuid-Sudan binnengesmokkeld, ter waarde van naar schatting USD 33 miljoen.[205]

De gevolgen van illegale wapenhandel zijn aanzienlijk, vooral in de bestemmingslanden. Meestal worden de wapens gebruikt om een binnenlands conflict te ontketenen of voor te zetten. Het geweld dat wordt toegepast met de wapens ondermijnt de staat en draagt bij aan ernstige mensenrechtenschendingen. Meestal wordt de economie van het bestemmingsland ontwricht of komen economisch belangrijke regio's onder controle van krijgsheren of criminelen. Illegale wapenhandel veroorzaakt grote maatschappelijke ontwrichting en veel persoonlijk leed.

Daarnaast is er eveneens illegale handel in grotere wapensystemen. Er zijn geen schattingen van de omvang van de illegale handel in grotere wapensystemen. Volgens het *Stockholm International Peace Research Institute* behoort Nederland in de laatste 15 jaren tot de 15 grootste wapenexporteurs van de wereld. Het betreft meestal onderdelen voor grote wapensystemen, zoals elektronica, waarvan illegale export onwaarschijnlijk is. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid de laatste jaren veel overtollig militair materieel verkocht. Verder telt Nederland scheepswerven waar marineschepen worden gebouwd. In Nederland worden geen kleine wapens geproduceerd. Nederland is waarschijnlijk geen bronland van illegale export van kleine wapens, maar kan – gezien zijn uitstekende infrastructuur – wel doorvoerland zijn van illegale wapens.

Het KLPD stelde dat de illegale handel in vuurwapens in Nederland geen prioriteit was voor opsporingsdiensten en dat er daarom weinig over bekend is. Het KLPD wees op een sterke stijging van wapens die na een strafzaak ter vernietiging worden aangeboden. Dat aantal is gestegen van 1146 in 2009 naar 2257 in 2011. Het KLPD deed geen uitspraken over de mogelijke omvang van deze handel in Nederland.[206] Niettemin stelde het KLPD dat het een kleinschalige handel betreft, uitgevoerd door kleine handelaren in losse verbanden. De handel wordt voornamelijk gedreven door Nederlandse criminelen. De illegale wapenhandel in Nederland levert geen grote winsten op en is bijna altijd een nevenactiviteit van andere criminele activiteiten.[207]

Milieucriminaliteit

Er zijn vele vormen van grensoverschrijdende milieucriminaliteit. Traditioneel worden twee vormen onderscheiden. Ten eerste milieuvervuiling, vooral in de vorm van het illegaal dumpen van schadelijk afval en de illegale handel in stoffen die de ozonlaag aantasten en ten tweede de illegale handel in natuurlijke hulpbronnen.

Ten aanzien van het grensoverschrijdende vervoer van gevaarlijke stoffen is in 1989 de *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* gesloten. Dit verdrag reguleert het grensoverschrijdende transport van afvalstoffen, waarbij de

204 Small Arms Survey 2001, p. 167.

205 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), pp. 8-9.

206 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, p. 83.

207 Idem, p. 85.

volksgezondheid en het leefmilieu voorop staan, en verplicht staten illegaal transport strafbaar te stellen. In aanvulling daarop is er een protocol over aansprakelijkheid en vergoeding van schade als gevolg van grensoverschrijdend transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast hebben de partijen bij het verdrag een groot aantal niet-bindende richtlijnen voor beleid uitgewerkt.

Bij gevaarlijk afval kan men denken aan afgedankte elektronische en elektrische apparaten, autowrakken en chemisch afval. In de praktijk vindt nog steeds illegale export van afvalstoffen plaats. Daartoe kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Uitvoer kan bijvoorbeeld plaatsvinden onder het mom van export van tweedehands goederen bestemd voor hergebruik, export van ongevaarlijk afval of door middel van vermenging met ongevaarlijke stoffen. Positief is dat zowel winkels als milieustraten afgedankte apparatuur steeds minder aanbieden aan handelaren van wie ze kunnen vermoeden dat die de regels schenden; dat vermindert de kans dat deze apparatuur in het illegale circuit verdwijnt.[208] Het KLPD stelde dat de kans van ontdekking van illegale overbrenging van afval klein is. Het toezicht, de handhaving en de opsporing hebben te weinig capaciteit en vertonen een gebrek aan deskundigheid.[209]

Illegaal geëxporteerde gevaarlijke stoffen worden vaak gedumpt of op ondeskundige wijze verwerkt. Hierdoor kunnen grote risico's ontstaan voor de volksgezondheid en het leefmilieu. Water, lucht en bodem kunnen vervuild worden met gevaarlijke stoffen, waardoor mensen in de omgeving ziek kunnen worden. De werknemers die het afval verwerken hebben meestal geen beschermende kleding of andere uitrusting, zodat hun gezondheid vaak groot gevaar loopt. Voor de landen waar de gevaarlijke stoffen vandaan komen, zijn de risico's zeer gering.

Ten aanzien van de tweede vorm, de illegale handel in natuurlijke hulpbronnen, zijn vooral twee verdragen van belang: de *Convention on Biological Diversity (CBD)* en de *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES)*. Het UNODC-rapport gaat in op de handel in bedreigde diersoorten van Afrika en Zuidoost-Azië naar de rest van Azië en op de illegale houthandel vanuit Zuidoost-Azië naar de rest van Azië en Europa.

In grote delen van Afrika en Zuidoost-Azië leeft een groot aantal bedreigde diersoorten. Aangezien de handhavingscapaciteiten van de staten in die regio's veelal zwak zijn, liggen er kansen voor stropers. Het UNODC-rapport vermeldt dat er zowel goed georganiseerde criminele groepen als opportunistische ondernemers in de handel actief zijn. Geschat wordt dat de handel in olifantenivoor jaarlijks USD 62 miljoen oplevert en de handel in neushoornivoor USD 8 miljoen. In de tijgerhandel gaat jaarlijks ongeveer USD 5 miljoen om.

Bomen kunnen om verschillende redenen illegaal worden gekapt. Het kan bijvoorbeeld gaan om het creëren van landbouwgrond, om productie van houtskool of om de productie van timmerhout. De Wereldbank schat dat de jaarlijkse wereldwijde opbrengst van illegaal gekapt hout ongeveer USD 10 tot 15 miljard is. Illegaal gekapt hout wordt vaak op de markt gebracht door middel van documentfraude. Deze documenten worden meestal niet vervalst, maar verkregen via corrupte ambtenaren. De documenten vermelden in plaats van de werkelijke, bedreigde houtsoort een niet-bedreigde soort, of vermelden in plaats van de werkelijke herkomst van het hout een ander gebied, waar de houtsoort wel mag worden gekapt. Als gevolg daarvan is het lastig de illegale van de legale stromen te onderscheiden.

208 Idem, p. 221.

209 Idem, pp. 228-229.

Sinds 2010 is de invoer van illegaal gekapt hout in de EU verboden.[210] Naar schatting werd in 2009 illegaal gekapt hout ter waarde van ongeveer USD 2,6 miljard vanuit Zuidoost-Azië en China naar Europa verscheept en voor ongeveer USD 870 miljoen van Zuidoost-Azië naar China.[211] Vanuit China wordt dat hout dan vaak wederom geëxporteerd.

Illegale houtkap veroorzaakt verlies van biodiversiteit. Biotopen verdwijnen, waardoor bepaalde plant- en diersoorten in hun voortbestaan worden bedreigd. Verder leidt verbranding van hout tot toename van broeikasgassen. Daarnaast zijn er economische en maatschappelijke kosten. Een bos kan een inkomstenbron zijn van de plattelandsbevolking. Verder wordt vanzelfsprekend geen belasting betaald over illegaal gekapt hout.

Handel in namaakproducten
Een namaakproduct maakt inbreuk op een octrooi, een geregistreerd merk of een andere vorm van intellectueel eigendom. Een merk geeft consumenten informatie over de kwaliteit, de eigenschappen en de producent van goederen. Namaakproducten wekken ten onrechte de indruk ook dezelfde kwaliteit en eigenschappen te hebben en van de vertrouwde producent afkomstig te zijn.

Er is een groot aantal verdragen dat specifieke vormen regelt van intellectueel eigendom. In het kader van de *World Intellectual Property Organization* gaat het onder andere om octrooien, industriële ontwerpen, regels van oorsprong, merken, handelsnamen en auteursrecht.[212]
In het kader van de Wereldhandelsorganisatie is de *Agreement on Trade-Related aspects of Intellectual Property rights* (TRIPs) tot stand gekomen.

Recent hebben Australië, Canada, de EU, Japan, Marokko, Mexico, Nieuw-Zeeland, Singapore, de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland overeenstemming bereikt over het *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA-verdrag). Dit verdrag creëert een internationaal juridisch raamwerk voor de afdwinging van intellectueel eigendom. De genoemde landen waren van mening dat in bestaande internationale fora zoals de *World Customs Union*, de *World Intellectual Property Organization* en de Wereldhandelsorganisatie onvoldoende kon worden bereikt om de naleving van bestaande verdragen te realiseren. Het ACTA-verdrag treedt in werking nadat 6 staten het verdrag hebben geratificeerd. In juli 2012 stemde een grote meerderheid van het Europees Parlement tegen ACTA. Dit verhindert ratificatie van ACTA door de EU en de EU-lidstaten. De EU en de lidstaten zullen dus niet aan het verdrag zijn gebonden.

UNODC schat dat in de markt voor namaakgoederen in de EU in 2008 USD 8,2 miljard omging.[213] Aan de grenzen van de landen die zijn aangesloten bij *de World Customs Organization*, werden in 2011 voor bijna USD 1,8 miljard aan namaakgoederen in beslag genomen.[214]

210 Zie: <http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm>.

211 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), pp. 9-10.

212 Voor de verdragen waar die worden beheerd door WIPO, zie: <http://www.wipo.int/treaties/en/>.

213 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment,* 2010, p. 181.

214 *Customs and IPR report 2011*, World Customs Organization, p. 9.

Namaakproducten worden vaak met goedkope en illegale arbeid geproduceerd en onder slechte werkomstandigheden. De productie verstoort concurrentieverhoudingen en de gezondheid van werknemers kan schade oplopen. Bovendien worden milieunormen vaak genegeerd, zodat ook het milieu eronder lijdt. In de praktijk zijn namaakproducten vaak van inferieure kwaliteit, waardoor het gebruik ernstige gevolgen kan hebben voor de veiligheid en gezondheid van consumenten. Als een medicijn niet effectief is, heeft dat in de eerste plaats gevolgen voor de patiënt, die niet geneest. Daarnaast kan verdunde medicatie leiden tot de resistente ziekteverwekkers. Volgens de *World Health Organization* bestaat in landen met een goed gereguleerde markt voor medicijnen en adequaat toezicht op deze markt, waaronder de meeste EU-lidstaten, minder dan 1% van de omzet uit vervalste medicijnen.[215] In de Beleidsagenda vervalste medicijnen en medische hulpmiddelen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt een onderzoek van Pfizer aangehaald, dat de omzet van nagemaakte medicijnen in Nederland schat op meer dan € 79 miljoen per jaar. Volgens datzelfde onderzoek zou tussen de 50% en 90% van geneesmiddelen die in Nederland via het internet worden gekocht bestaan uit vervalsingen.[216]

Overige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit

Maritieme piraterij
Maritieme piraterij onderscheidt zich van de meeste andere vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit doordat het geen smokkel betreft. Soms is het doel het vaartuig of de lading te bemachtigen, soms gijzeling van de bemanning voor losgeld. De bedragen voor losgeld zijn de afgelopen jaren fors gestegen tot een recordhoogte van USD 5,5 miljoen in 2010. De economische schade als gevolg van piraterij voor de kust van Somalië werd in 2010 geschat tussen de USD 4,9 en 8,3 miljard. Gemiddeld verdient een Somalische piraat tussen de USD 30.000 en 40.000, met uitschieters naar USD 78.000 per jaar. Dat is een groot verschil met het Somalisch BNP per capita van USD 500.

In een gezamenlijk rapport melden het *International Maritime Bureau* en *Oceans Beyond Piracy* dat in 2011 minstens 3863 zeelui werden geconfronteerd met gewelddadige Somalische kapers, waarvan 555 in gijzeling werden genomen.

De *United Nations Convention on the Law of the Sea* draagt staten op samen te werken om piraterij te bestrijden. Het geeft de partijen bij het verdrag de bevoegdheid op volle zee verdachte schepen te visiteren en schepen onder controle van piraten in beslag te nemen, de lading te confisqueren en de piraten te vervolgen. Het verdrag stelt het echter niet verplicht om tot vervolging over te gaan, maar laat het aan de staten zelf over dit in hun nationale jurisdictie te regelen en zelf te besluiten of ze het opportuun achten tot strafvervolging over te gaan.

Maritieme piraterij komt in de Nederlandse wateren niet voor, maar als handelsland heeft Nederland een groot belang bij de bestrijding van piraterij elders in de wereld. Zoals bekend draagt Nederland onder andere bij aan de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. De internationale gemeenschap is het er overigens over eens dat de oplossing voor het probleem van piraterij op land gevonden moet worden. De initiatieven die in het kader van de

215 WHO, *Medicines: spurious/falsely-labelled/falsified/counterfeit (SFFC) medicines, Fact sheet* No. 275, May 2012.

216 Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport, Beleidsagenda vervalste geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, Den Haag, juli 2011.

bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië door verschillende landen en organisaties zijn ontplooid, bieden echter nog geen adequaat antwoord op het probleem. Wat nog ontbreekt is een allesomvattende en gedeelde analyse van de problematiek, waarbij tevens aandacht is voor het gebrek aan bestuur, gebrek aan economische ontwikkeling, het gebrek aan juridische instanties en inzicht in het financieringsmodel van piraterij. De AIV heeft in december 2010 een advies over de bestrijding van piraterij gepubliceerd.[217]

Cybercrime

Cybercrime zijn misdaden waarbij computernetwerken het doel zijn of als middel worden gebruikt. Het internet biedt bijzondere kansen voor misdaad, omdat het een wereldwijd netwerk is, voorziet in live-verbindingen, een gedecentraliseerd netwerk is en gebaseerd is op digitale informatie. Het internet maakt samenwerking tussen vele personen verspreid over de hele wereld in een (lateraal) netwerk mogelijk. *Cybercrime* kan vanuit verschillende motivaties worden gepleegd, bijvoorbeeld wraak, winst, nieuwsgierigheid of reputatieverhoging. Onder *cybercrime* valt een groot aantal typen misdaden, waaronder identiteitsdiefstal, bepaalde vormen van diefstal van intellectueel eigendom en handel in kinderporno. [218]

Identiteitsdiefstal neemt snel in omvang toe. Bij identiteitsdiefstal wordt persoonlijke informatie gestolen (zoals wachtwoorden of identificatienummers). Criminelen kunnen deze informatie gebruiken, bijvoorbeeld om geld te stelen. De meest recente technieken zijn onder te verdelen in drie vormen: *phishing*, het misleiden van internetgebruikers om hun persoonlijke informatie te geven; *malware*, het gebruik van onbedoeld geïnstalleerde software die persoonlijke informatie verzamelt; *hacking*, het illegaal verkrijgen van toegang tot computersystemen. De criminelen kunnen de gegevens verkopen aan personen die in staat zijn de gegevens te exploiteren. Op basis van gegevens uit de Verenigde Staten schat UNODC dat er mondiaal jaarlijks USD 1 miljard wordt verdiend met identiteitsdiefstal. De schade is vooral financieel van aard.

Digitale netwerken kunnen ook worden gebruikt voor diefstal van intellectueel eigendom, bijvoorbeeld de technische gegevens van producten die in ontwikkeling zijn bij een bedrijf. De (commerciële) schade die dit soort criminaliteit veroorzaakt is moeilijk te schatten, maar is vermoedelijk aanzienlijk groter dan de schade veroorzaakt door identiteitsdiefstal.

Tot recent waren de productie en verkrijging van kinderporno risicovolle activiteiten, vaak uitgevoerd door amateurs die het materiaal binnen sociale netwerken verspreidden. Met de groei van het internet is de vrees ontstaan dat de grotere toegankelijkheid wellicht leidt tot een toename in de vraag en daarmee tot een vergrote winstgevendheid van productie en verspreiding van kinderporno. De kans bestaat dat deze activiteit de aandacht zou kunnen trekken van criminele samenwerkingsverbanden, hoewel dit tot nog toe niet is waargenomen. UNODC is van mening dat de omvang van deze vorm van criminaliteit waarschijnlijk een bedrag van USD 250 miljoen bedraagt.[219] Verspreiding van kinderporno geschiedt niet alleen door commerciële websites, er zijn ook websites waar personen afbeeldingen om niet uitwisselen. Volgens het KLPD werd commerciële productie en verspreiding van

217 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden', advies nummer 72, Den Haag, december 2010.

218 B.J. Koops, '*The Internet and its Opportunities for Cybercrime',* December, 2010. Transnational Criminology Manual, M. Herzog-Evans, ed., Vol. 1, pp. 735-754, Nijmegen: WLP, 2010.

219 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), pp. 12-13.

kinderporno in Nederland nauwelijks geconstateerd, omdat er geen onderzoek naar is gedaan. Kinderpornowebsites draaien onder andere op Nederlandse servers. Ook komen niet-commerciële productie en verspreiding van afbeeldingen van seksueel misbruik van kinderen voor in Nederland. De niet-commerciële verspreiding geschiedt vaak door uitruil met anderen, in gesloten netwerken die materiaal versleuteld uitwisselen.[220] De gevolgen van de productie van kinderporno voor het geestelijk welzijn van de slachtoffers is enorm; kinderen kunnen levenslang getraumatiseerd raken. Verder wordt ook de ouders en andere familieleden veel leed aangedaan.

Onderhandelingen in de VN over een verdrag tegen *cybercrime* hebben nog geen vruchten afgeworpen, onder andere vanwege verschillen van mening over mensenrechtenaspecten. Daarbij is immers ook internetvrijheid in het geding. De *Convention on Cybercrime* van de Raad van Europa is het meest omvattende internationale rechtsinstrument. Het verdrag beoogt het materiële en procedurele strafrecht van de partijen te harmoniseren en verplicht staten capaciteit op te bouwen voor opsporing. De meeste leden van de Raad van Europa hebben dit verdrag geratificeerd. De Russische Federatie is een van de landen die het verdrag niet hebben geratificeerd. Daarentegen hebben de Verenigde Staten en Japan – die geen lid zijn van de Raad van Europa – het verdrag wel geratificeerd. Ook diverse andere landen buiten de Raad van Europa gebruiken het verdrag als voorbeeld of zijn voornemens toe te treden. Naar aanleiding van een verzoek van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties publiceerde UNODC onlangs een onderzoek naar *cybercrime*.[221] Deze studie gaat met name in op preventie van *cybercrime* en op strafrechtelijke aspecten.

In de praktijk blijft samenwerking tussen landen moeizaam. Daarnaast is het bewijs vaak problematisch, omdat *cybercrime* vaak weinig sporen achterlaat. Vanwege de kenmerken van *cybercrime* is het vaak lastig te bepalen wie precies een computermisdaad heeft gepleegd. Een crimineel kan bijvoorbeeld creditcardgegevens stelen van iemand in een ander land, opslaan op een server die in derde land staat en verkopen aan een persoon in weer een ander land. Het kan daarom lastig zijn de dader op te sporen en voldoende bewijsmateriaal te verzamelen, onder andere vanwege het feit dat opsporing territoriaal begrensd is en rechtshulpprocedures vaak nog de nodige tijd kosten.

BTW-fraude

BTW-fraude is een vorm van criminaliteit die specifiek is voor de EU. Sinds 1993 bestaat er een gemeenschappelijk btw-stelsel voor EU-lidstaten. Destijds is afgesproken dat voor intracommunautaire handel tijdelijk een btw-tarief van 0% gehanteerd zou worden. Die situatie bestaat nog steeds. De meest voorkomende en wijdvertakte vorm van btw-fraude is de *Missing Trader Intra-Community Fraud*, waarbij een grensoverschrijdende leverantie wordt geveinsd en ten onrechte het nultarief wordt gehanteerd.

Missing Trader Intra-Community Fraud is onder te verdelen in twee soorten fraude: acquisitiefraude en carrouselfraude. Acquisitiefraude is een complexe activiteit. De Belastingdienst beschrijft het proces als volgt: ondernemer A uit Groot-Brittannië levert goederen aan ondernemer B in Nederland. Omdat dit een intracommunautaire levering is (een grensoverschrijdende levering binnen de EU) levert ondernemer A de goederen tegen het 0%-tarief. A brengt B geen btw in rekening, A hoeft dus ook geen btw af te dragen. Ondernemer B verkoopt de goederen vervolgens in Nederland aan ondernemer C. B brengt hiervoor

220 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer 2012, p. 92.

221 UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime*, Wenen, February 2013.

btw in rekening. Die btw moet B afdragen aan de Belastingdienst, maar dit doet hij niet. Ondernemer C heeft btw betaald aan ondernemer B, C kan die btw aftrekken als voorbelasting. In dit voorbeeld is ondernemer B de fraudeur; hij draagt de ontvangen btw niet af aan de Belastingdienst. Ook A en C kunnen bij de fraude betrokken zijn, maar dat hoeft niet. In de beginfase is carrouselfraude vergelijkbaar met acquisitiefraude. Bij carrouselfraude herhaalt zich dit proces echter een aantal keer. Vandaar de naam carrouselfraude.[222]

Als de Belastingdienst de fraude ontdekt, is de frauderende ondernemer meestal al verdwenen en de BV vaak 'geploft', vandaar de naam *missing trader fraud*. Een plof-BV fraudeert vaak enkele maanden, om daarna met de achtergehouden btw te verdwijnen.

Voor *Missing Trader Intra-Community Fraud* zijn ten minste drie handelende rechtspersonen nodig (van wie één is geregistreerd in een andere EU-lidstaat dan de andere twee), een factuurstroom tussen deze rechtspersonen en een rechtspersoon die btw in rekening brengt maar deze niet afdraagt. Daders moeten het systeem goed kennen en weten hoe van het systeem misbruik kan worden gemaakt. Daarnaast is een startkapitaal nodig.

Door veel rechtspersonen in verschillende landen bij de constructie te betrekken, kan de fraude zo ondoorzichtig mogelijk worden gemaakt. Opsporing vereist intensieve uitwisseling van gegevens tussen nationale overheden en tussen diensten binnen landen. Verder zijn de verschillen tussen legale en frauduleuze transacties zeer gering, waardoor de fraude moeilijk is op te sporen. Volgens de Belastingdienst blijkt dat tijdige internationale gegevensuitwisseling nog altijd problematisch is.[223] Fraudeverzoeken lijken wel met de nodige prioriteit behandeld te worden door fraude-eenheden onderling. Tussen 2009 en 2011 werd bijna 50% van alle Nederlandse verzoeken om inlichtingen van andere EU-lidstaten te laat beantwoord. Andersom is volgens een schatting van het Nederlandse centraal verbindingsbureau in 2010 en 2011 bijna 35% van de reguliere verzoeken om inlichtingen te laat door de Belastingdienst beantwoord. Die vertraging is vooral te wijten aan de tijd die de regionale belastingkantoren nodig hebben om de vragen te beantwoorden en hun antwoorden terug te sturen naar het centraal verbindingsbureau.[224] Volgens de Algemene Rekenkamer is nog onduidelijk wat het gevolg is van de moeizame informatie-uitwisseling als het gaat om fraudebestrijding.[225]

Een gezamenlijk rapport uit 2009 van de nationale rekenkamers van Nederland (Algemene Rekenkamer), van Duitsland (*Bundesrechnungshof*) en van België (Rekenhof/*Cour des comptes*)[226] stelt dat het lastig is om op EU-niveau exact te bepalen hoe hoog het fiscale nadeel veroorzaakt door *Missing Trader Intra-Community Fraud* is. Wel is duidelijk dat het om grote bedragen gaat. Volgens een raming uit 2003 van de Commissie Economische en monetaire zaken van het Europees Parlement wordt er jaarlijks ongeveer € 100 miljard te

222 Algemene Rekenkamer, Intracommunautaire BTW-fraude, Terugblik, Den Haag, 2012, p. 7.

223 Idem, p. 12.

224 Idem, p. 12.

225 Idem, p. 17.

226 Algemene Rekenkamer, Intracommunautaire BTW-fraude, Den Haag, 2009.

weinig btw afgedragen in EU-lidstaten.[227] Dat bedrag behelst overigens alle vormen van btw-fraude, maar volgens de Rekenkamer wordt algemeen aangenomen dat carrouselfraude daar een fors aandeel in heeft. Het adviesbureau Reckon heeft de omvang van de zogeheten btw-kloof geschat.[228] Dit is het verschil tussen het totaal aan btw-ontvangsten en de theoretisch verschuldigde btw op basis van macro-economische cijfers. Deze schatting bedroeg voor de EU als geheel in 2006 ongeveer € 106,7 miljard. Dit omvat alle soorten btw-fraude, inclusief *Missing Trader Intra-Community Fraud*.

Volgens een rapport van de Algemene Rekenkamer over intracommunautaire btw-fraude uit september 2012 bedroeg het Nederlandse fiscale nadeel gerelateerd aan carrousel-fraudezaken in de periode 2008 - 2011 circa € 39 miljoen per jaar.[229] Dat is een daling vergeleken met de periode 2003 - 2007. Toen was het fiscale nadeel € 131 miljoen per jaar. De daling wordt vermoedelijk onder andere veroorzaakt door intensivering van de aandacht op carrouselfraude en doordat het Verenigd Koninkrijk in 2006 de verleggingsregeling heeft toegepast op mobiele telefoons en computeronderdelen. Verlegging houdt in dat alleen de handelaar die btw heeft betaald, deze terug kan vorderen bij export.

Deze schattingen wijzen erop dat de omvang van btw-fraude groter zou zijn dan de geschatte omvang van de wereldhandel in cocaïne en heroïne samen. BTW-fraude heeft verder als kenmerk dat het een slachtofferloze misdaad is; er zijn geen duidelijk aanwijsbare individuen die het slachtoffer zijn. Dergelijke misdaden krijgen nogal eens lage prioriteit in de opsporing en vervolging. Echter, in wezen is de gehele samenleving het slachtoffer, omdat de overheid aanzienlijke belastinginkomsten misloopt. Een ander opvallend kenmerk is dat witwassen van de opbrengsten overbodig is. De teruggave van de btw is immers uitbetaald door de belastingdienst en heeft daarmee al de schijn van legitieme inkomsten.

Een gevolg van btw-fraude is inkomstenderving voor de EU en nationale overheden. Overheden lopen aanzienlijke belastinginkomsten mis doordat de btw niet werd afgedragen, maar wel werd geclaimd. Voor de EU vormen btw-afdrachten een belangrijke bron van inkomsten. Ook kunnen bona fide bedrijven worden geraakt. De Belastingdienst kan aanzienlijke aanslagen en boetes opleggen aan transportbedrijven die (onwetend) betrokken zijn geweest bij btw-fraude.

Witwassen, corruptie, documentfraude en geweld

Witwassen, corruptie, documentenfraude en geweld zijn in vele landen als zodanig strafbaar en tegelijk zijn het middelen waarvan criminelen gebruik maken om een andere misdaad te plegen. Om de opbrengst van de misdaad te verzilveren is witwassen meestal noodzakelijk, om illegaal hout te verschepen zijn vervalste documenten nodig, die worden verkregen door ambtenaren om te kopen. Ook in Nederland worden medewerkers van havens en vliegvelden omgekocht om medewerking te verlenen aan de invoer van verdovende middelen.[230] Witwassen, corruptie, documentenfraude en geweld zijn vaak criminele nevenactiviteiten, die noodzakelijk zijn om een grensoverschrijdende misdaad te plegen en van de opbrengst te profiteren.

Witwassen is het toedekken van de criminele herkomst van de opbrengst verkregen uit

227 Algemene Rekenkamer, Intracommunautaire BTW-fraude, Terugblik, Den Haag, 2012, p. 39.

228 Reckon, *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*, Londen, 2009.

229 Algemene Rekenkamer, Intracommunautaire BTW-fraude, Terugblik, Den Haag, 2012, p. 4.

230 KLPD, Nationaal dreigingsbeeld 2012 – Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer, 2012, p. 238.

misdrijven (waaronder corruptie) en het creëren van een schijnbaar legale herkomst. Op zich is de financiële handeling niet illegaal, maar de financiële handeling is strafbaar omdat het gaat om geld dat illegaal is verdiend door middel van het zogenoemde gronddelict. Witwassen verschaft criminelen schijnbaar legale financiële middelen, die ze onder meer kunnen gebruiken voor de financiering van illegale activiteiten of kunnen investeren in de formele economie. Criminelen investeren gewoonlijk niet in de meest lucratieve sectoren, maar in projecten waar de kans op ontdekking van de criminele herkomst van de financiële middelen gering is.[231] Aantrekkelijke economische sectoren voor het witwassen van criminele fondsen zijn de vastgoedsector, goksector, wisselkantoren en reisbureaus.[232] Verder kan de opbrengst van criminele activiteiten worden besteed door contante betaling van auto's, antiek, boten, juwelen en sieraden, maar ook worden belegd in onroerend goed, de horeca of de transportsector.

Criminelen zullen niet altijd willen vermijden dat ze belasting betalen over hun inkomsten uit criminele activiteiten. Een criminele organisatie kan geld witwassen door omzet te fingeren van een legaal bedrijf waar veel contant geld omgaat en daarover belasting afdragen. De belastingafdrachten zijn dan de kosten van het witwassen. Witwassen hoeft dus niet samen te gaan met belastingontduiking.

UNTOC en UNCAC verplichten staten witwassen strafbaar te stellen, maar ook diverse andere verdragen kennen bepalingen over witwassen.

De gevolgen van witwassen liggen vooral op het maatschappelijke vlak, zoals verstoring van de onroerend goed markt en ontwijking en ontduiking van belastingen. Het is onduidelijk hoeveel (Nederlandse) criminele samenwerkingsverbanden investeren in onroerend goed.

Corruptie is een onderwerp dat bij vele internationale organisaties en regeringen hoog op de agenda staat. Dat is niet verwonderlijk gezien de negatieve gevolgen die corruptie heeft, zoals uiteengezet in hoofdstuk I. Niet alleen organisaties met een mandaat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zoals de Wereldbank en UNDP besteden veel aandacht aan corruptie en corruptiebestrijding, ook de Raad van Europa kent verdragen en werkgroepen die zich specifiek met deze onderwerpen bezighouden. De aanpak van de Raad van Europa bestaat uit drie elementen: het stellen van normen, toezicht op de naleving van normen en bieden van technische assistentie voor het naleven van de normen. De Raad van Europa kent drie juridische instrumenten tegen corruptie: de *Criminal Law Convention on Corruption*, de *Civil Law Convention on Corruption* en het *Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption.* Daarnaast is er een aantal aanbevelingen voor de bestrijding van corruptie. In het bijzonder verdient vermelding de *Group of States against Corruption* (GRECO) die momenteel bestaat uit 48 Europese staten en de Verenigde Staten. Het lidmaatschap staat open voor elke staat die de relevante verdragen van de Raad van Europa ratificeert. GRECO kent een proces van onderlinge evaluaties van de mate waarin de leden de relevante verdragen naleven. Daarnaast zijn er vele niet-gouvernementele organisaties die bestrijding van corruptie bepleiten en de bewustwording van dit probleem trachten te bevorderen. *Transparency International* is daarvan wellicht de bekendste. Deze organisatie publiceert jaarlijks een rapport met een rangorde van de meeste landen van de wereld, gebaseerd op percepties van het niveau van corruptie in die landen.

231 UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, 2011, pp. 9-10.

232 Idem, p. 116 en M.E. Beare, *Responding to transnational organized crime*, in: Routledge Handbook of Transnational Organized Crime, p. 269.

Adviesaanvraag

De Voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 31 januari 2012

Betreft: adviesaanvraag over nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit

Zeer geachte heer Korthals Altes,

Gaarne zouden wij, mede namens de ministers van Veiligheid en Justitie en van Defensie, de AIV advies willen vragen over de mogelijkheden om de internationale samenwerking ten behoeve van de preventie en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te versterken, met het oog op de ontwrichtende en destabiliserende werking van dit verschijnsel in een groot aantal landen en regio's.

Als gevolg van de mondialisering heeft georganiseerde criminaliteit in sterke mate een grensoverschrijdend karakter gekregen. Het vraagstuk is bovendien in veel landen nauw verweven met dat van de politieke corruptie en van de illegale toe-eigening van natuurlijke rijkdommen en bodemschatten ten behoeve van deelbelangen. Mondiale en lokale factoren versterken elkaar daarbij. Grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit is dan ook een groeiend probleem dat in de schaduw van de mondialisering gedijt, soms zichtbaar, vaker onzichtbaar 'als een sluipmoordenaar die de stabiliteit in de wereld onder schot neemt'.[1] In combinatie met politieke corruptie worden staatsstructuren en overheidsinstanties hierdoor uitgehold of in hun opbouw belemmerd, met in sommige regio's vergaande destabiliserende gevolgen. Grensoverschrijdende criminaliteit is daarmee een complex probleem dat vraagt om nauwe internationale samenwerking en een geïntegreerde aanpak.

Rapporten

In zijn boek 'Illicit. How Smugglers, traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy' spreekt Moises Naim van 'an explosion of illicit trade'. De illegale activiteit heeft volgens de auteur een geheel nieuwe dimensie gekregen door factoren als de mondialisering, nieuwe technologieën en de beperkte controle van nationale overheden op transnationale netwerken.

Het jaarlijks door Europol opgestelde 'EU Organised Crime Threat Assessment' (OCTA) geeft een goed beeld van de situatie met betrekking tot criminaliteit in Europa.

Voor een mondiaal beeld kan men terecht bij het UNODC-rapport 'The Globalization of Crime - A Transnational Organized Crime Threat Assessment'. Daarin worden 16 illegale handelsstromen onder de loep genomen. De drugshandel is qua omzet en organisatiegraad de meest omvangrijke vorm van grensoverschrijdende criminaliteit. Het rapport maakt echter duidelijk dat de problematiek een veelheid van andere illegale handelsvormen omvat,

1 Toespraak Minister van Buitenlandse Zaken over het veiligheidsbeleid op 24 mei 2011 te Breda.

variërend van milieucriminaliteit en de handel in bedreigde diersoorten tot de productie van uiteenlopende namaakproducten.

Het rapport laat zien dat illegale goederen en diensten zich vermengen met de legale stromen en zo hun weg vinden naar de rijke bestemmingslanden. Volgens het rapport kan niet worden volstaan met een '*law enforcement*' aanpak, hoe belangrijk ook, want voor elke criminele bende die wordt ontmanteld staat een nieuwe klaar. De oplossing moet volgens het rapport tevens worden gezocht in een bredere internationale strategie gericht op de gehele smokkelstroom, op het verstoren van de illegale markten en op het versterken van de rechtsstaat.

Aan het slot van het UNODC-rapport wordt een hoofdstuk gewijd aan 'regions under stress'. Dat zijn regio's waar conflicten, transitieprocessen en criminaliteit een gevaarlijke combinatie vormen met vergaande ontwrichtende gevolgen, die kunnen uitmonden in 'failed states'. Een recent onderzoekspaper van het Instituut Clingendael met de titel '*Building Resilience to Transnational Organized Crime in Fragile States*' spreekt in dit verband van een 'vicieuze cirkel' waardoor fragiele staten verder dreigen af te glijden. Ook in ontwikkelings- en transitielanden die niet direct als fragiel of falend zouden worden bestempeld, zetten corruptie en criminaliteit het goed functioneren van de staatsinstellingen onder druk. Daarbij kunnen zich uiteenlopende gradaties van verstrengeling tussen politiek en criminaliteit voordoen.

In zijn studie '*The World of Crime. Breaking the Silence on Problems of Security, Justice, and Development across the World'* wijst professor Jan van Dijk op de vergaande gevolgen van politieke corruptie en criminaliteit voor de bestuursstructuren en ontwikkelingskansen van zwakke en fragiele staten. Van Dijk stelt dan ook dat zonder een goed functionerend justitieel systeem overheden en samenleving weerloos zijn tegen de voortwoekerende criminaliteit. Hij pleit er daarom voor om in ontwikkelingsstrategieën veel aandacht te besteden aan de opbouw en versterking van de rechtsstaat, waaronder meer specifiek de oprichting van gespecialiseerde en goed toegeruste anti-maffia- en anti-corruptie-eenheden.

Veel van deze landen kampen bovendien met het probleem dat particuliere, zo niet criminele belangen de controle hebben verkregen over natuurlijke rijkdommen en bodemschatten die aan de gehele bevolking ten goede zouden moeten komen ('*resource capture*'). Paul Collier van Oxford University gaat hier in zijn boek met de veelzeggende titel '*The Plundered Planet*' uitvoerig op in.

In dit alles liggen ernstige belemmeringen voor het streven naar armoedebestrijding alsook andere belangrijke doelstellingstellingen van ontwikkelingssamenwerking zoals goed bestuur, mensenrechten en milieubehoud.

Gevolgen voor Nederland

In een wereld waarin afstanden verdwijnen en landsgrenzen hun betekenis verliezen, zijn dit ontwikkelingen die de Nederlandse samenleving op concrete wijze raken. Dat ondervinden we nu al in Nederland en in het Koninkrijk als geheel en dit kan zich in de toekomst nog sterker doen gelden als de negatieve spiraal tussen instabiliteit en criminaliteit zich verder doorzet. Nederland is met zijn open economie sterk afhankelijk van een goed geordende en stabiele internationale omgeving. Dit geldt evenzeer voor de Caraïbische Koninkrijksdelen die in een kwetsbare regio zijn gelegen, waarlangs drugsroutes van Zuid- naar Noord-Amerika en vooral Europa lopen.

De regering werkt aan een versterkte aanpak van de misdaad, zoals is vastgelegd in het regeerakkoord. Veel criminele organisaties opereren grensoverschrijdend, ook om zich aan de greep van nationale autoriteiten te onttrekken. Internationale samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit is dan ook essentieel.

Samenwerking in de Europese Unie is daarbij noodzakelijk. De EU ontwikkelt zich steeds meer tot een gemeenschappelijk rechtsgebied met vrij verkeer van personen, goederen en diensten en gemeenschappelijke wetgeving. Dit vraagt in toenemende mate ook om een gemeenschappelijke aanpak van criminaliteit binnen de Europese ruimte. Daarvoor is de JBZ-Raad verantwoordelijk, waarin voor Nederland de minister van V&J en de minister voor A&I, namens de minister van Binnenlandse Zaken, zitting hebben. De EU werkt ook aan versterking van de gemeenschappelijke buitengrenzen, waartoe FRONTEX is opgericht. Voorts wordt speciale aandacht besteed aan de landen rondom de Unie.

In zijn toespraak voor de ambassadeursconferentie op 17 januari 2011 benadrukte de minister van Veiligheid en Justitie het belang van capaciteitsopbouw in de bronlanden van grensoverschrijdende criminaliteit die ons land bereikt. Hij deed een beroep op het ministerie van Buitenlandse Zaken om de diplomatieke en financiële inspanningen daartoe op te voeren.[2]

Bij de opsporing en de operationele internationale samenwerking heeft het Openbaar Ministerie de leiding en bepaalt de minister van V&J de hoofdlijnen van beleid. Dat laat onverlet dat ook andere departementen en diensten betrokken kunnen zijn en geraakt kunnen worden in hun belangen en functioneren. Door zijn complexiteit en veelomvattendheid raakt het vraagstuk, direct of indirect, de beleidsterreinen van een groot aantal ministeries. Dit vraagt dan ook om een integrale benadering, waarbij de afzonderlijke ministeries en andere overheidsinstanties elkaars optreden en beleid versterken en aanvullen. Ook de handhavingsautoriteiten hebben in hun werk geregeld met internationale aspecten te maken. Dit geldt in de eerste plaats voor het Openbaar Ministerie en de politie, maar ook voor bijzondere opsporingsdiensten als FIOD, SIOD en VROM-IOD. De Koninklijke Marechaussee heeft in het kader van de grensbewaking (nationaal en aan de buitengrens van de EU via FRONTEX) per definitie met het buitenland te maken, waaronder meer specifiek met zaken als paspoort- en visumfraude, mensensmokkel en drugshandel.

Daarnaast speelt de krijgsmacht een belangrijke rol bij de bestrijding van diverse vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Zo omschrijft het regeerakkoord de krijgsmacht als ‘een volwaardige veiligheidspartner in de strijd tegen drugs, terrorisme, illegale immigratie en piraterij’. Voorbeelden van deze bijdrage aan criminaliteitsbestrijding zijn de inzet van de krijgsmacht in het kader van maritieme drugsbestrijding in het Caraïbisch gebied en de ondersteuning door de krijgsmacht van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caraïbisch gebied, in beide gevallen onder gezag van justitiële autoriteiten. Ook levert de krijgsmacht een bijdrage aan de mondiale veiligheid, bijvoorbeeld met zijn optreden tegen piraterij voor de Somalische kust en binnen FRONTEX.

Tijdens stabilisatieoperaties is het zo snel mogelijk herstellen van ‘*law and order*’ een belangrijke doelstelling. Voorkomen moet worden dat er een machtsvacuüm ontstaat dat criminele bendes kunnen uitbuiten. De les van eerdere stabilisatieoperaties is immers dat het creëren van een veilige omgeving voor de burger aan de basis staat van een succesvolle operatie. De oprichting van een goed functionerend politieapparaat is derhalve een belangrijk element van de wederopbouw.

2 Toespraak Minister van V&J over capaciteitsopbouw op het gebied van justitie en politie voor de ambassadeursconferentie op 17 januari 2011 en verslag discussie.

Vraagstelling

Aansluitend op het voorgaande leggen wij graag de volgende vragen voor aan de AIV:

1. Hoe beoordeelt de AIV de geschetste problematiek van georganiseerde criminaliteit, corruptie en instabiliteit? Welke Nederlandse en Europese belangen zijn hierbij in het geding? Waar moeten wij ons op richten? Hoe kunnen de internationale inspanningen ter voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, vooral in instabiele regio's, verder worden versterkt vanuit een geïntegreerde benadering? Welke preventieve en flankerende maatregelen kunnen de strafrechtelijke benadering het beste aanvullen? Hoe kunnen illegale markten worden verstoord, zoals UNODC suggereert, en op welke wijze kan Nederland bijdragen aan het ontwikkelen van internationale strategieën en internationale acties?

2. Hoe kunnen ontwikkelingslanden het beste worden geholpen bij het tegengaan van de destabiliserende werking van de gerelateerde vraagstukken van criminaliteit, corruptie en illegale toe-eigening van natuurlijke rijkdommen? Hoe kunnen de opbouw van politie en justitie alsook rechtsstaatopbouw in bredere zin beter worden geïntegreerd in de nationale en internationale ontwikkelingsinspanningen?

3. Hoe kan Nederland hier optimaal aan bijdragen vanuit een integrale benadering? Wat zijn de mogelijkheden van de verschillende departementen om elkaars inspanningen te versterken en hoe kunnen deze het beste worden gebundeld tot een geïntegreerd beleid ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit in transitie- en ontwikkelingslanden, waaronder vooral ook de voor Nederland relevante bronlanden? Hoe kan het financieel instrumentarium waarover BZ beschikt, hiervoor optimaal worden ingezet? Hoe ziet de AIV, in het licht van de geciteerde passage uit het regeerakkoord, de rol van de krijgsmacht in de strijd tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit?

Wij zien uw advies met belangstelling tegemoet.

Dr. U. Rosenthal
Minister van Buitenlandse Zaken

Dr. B. Knapen
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Overzicht van geraadpleegde personen

Naam	**Functie/Organisatie**
M. de Blok	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Ministerie van Veiligheid en Justitie
J.B. de Bourbon de Parme MA	Speciaal Gezant Natuurlijke Hulpbronnen, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dr. I. Briscoe	Senior Research Fellow, Clingendael
Prof.dr. H.G. van de Bunt	Hoogleraar Criminologie, Erasmus Universiteit
Mr. J. Demmink	Voormalig Secretaris-Generaal, Ministerie van Veiligheid en Justitie
P. van Dijk	Medewerker DG Belastingdienst, Cluster Uitvoeringsbeleid, Ministerie van Financiën
Drs. W. Faber	Lector Financieel-economische Criminaliteit, Politie Academie
Prof.dr.dr.h.c. C.J.C.F. Fijnaut	Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg
S. van de Geer	Programmamanager Cybercrime, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Ministerie van Veiligheid en Justitie
C. van Heuckelom	Head of Unit, Criminal Finances & Technology, Operations Department, Europol
Drs. C.G. Holl	Coördinerend beleidsmedewerker, Directie Financiële Markten, Ministerie van Financiën
Drs. A. IJzerman MPA	Plv. Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Ministerie van Veiligheid en Justitie
R.P. de Jager AA	Teamleider Dienst Landelijke Recherche i/o
F.E. Jansen MPM	Politie - Programmamanager FinEC en implementatiemanager Afpakken Politie
Prof.dr. G.C.A. Junne	Hoogleraar Internationale Betrekkingen, Universiteit van Amsterdam

Mr. J.A. Kamminga	Beleidsadviseur DG Belastingdienst, Cluster Fiscaliteit, Ministerie van Financiën
P.M. Kraan	Focal Point Grondstoffen, Ministerie van Buitenlandse Zaken
LGen. dr. J.A.J. Leijtens	Commandant Koninklijke Marechaussee
J.D. Nollet	Head of Unit, Analysis & Knowledge, Operations Department, Europol
A. Ortiz Lopez-Camara	Senior Specialist, Strategic & External Affairs Unit, Governance Department, Europol
M.M.A. Oskam	Senior Beleidsmedewerker, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Prof. M. Pugh	Hoogleraar Peace and Conflict Studies, University of Bradford
Mr. E.E. Riep	Beleidsmedewerker, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Prof.dr. D. Rozenblit-Siegel	Hoogleraar Criminologie, Willem Pompe Instituut, Universiteit van Utrecht
Mr. G.W.L. Schutte	DG Belastingdienst, Cluster Fiscaliteit, Ministerie van Financiën
Prof.dr. A.C.M. Spapens	Hoogleraar Criminologie, Tilburg Law School, Universiteit van Tilburg
Drs. L.J. Timmer	Persoonlijk Adviseur Commandant, Koninklijke Marechaussee
B. Waites	Senior Specialist, Office of the Director, Governance Department, Europol

Gebruikte afkortingen

Bibob	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
btw	Belasting toegevoegde waarde
CFTI	Pilot Conflict Free Tin Initiative
DRC	Democratische Republiek Congo
EU	Europese Unie
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FATF	Financial Action Task Force
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
ILO	International Labour Organization
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten (van de voormalige regionale politie)
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime
VN	Verenigde Naties
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO–POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB–SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*

80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*
** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*
*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*
**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*